

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matej Špenko

**INSTRUMENTI UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH
VIROV V SLOVENSKEM SISTEMU JAVNIH
USLUŽBENCEV**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matej Špenko

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

**INSTRUMENTI UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH
VIROV V SLOVENSKEM SISTEMU JAVNIH
USLUŽBENCEV**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2009

Zahvala

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Miru Hačku za korektno vodenje in pomoč pri nastajanju naloge. Hvala Katji, Juliji in vsem mojim doma, ki so mi vsak na svoj način pomagali, da sem lahko izpolnil zadano nalogo.

Instrumenti upravljanja človeških virov v slovenskem sistemu javnih uslužbencev

Magistrsko delo »Instrumenti upravljanja človeških virov v slovenskem sistemu javnih uslužbencev« je raziskovalno delo, ki ob upoštevanju teoretičnih izhodišč, normativne ureditve in izkušenj avtorja pri delu v državni upravi predstavi razvoj in opredeli značilnosti aktualnega sistema javnih uslužbencev v Sloveniji.

V okviru raziskovalnega področja je avtor identificiral ključne instrumente upravljanja človeških virov v državni upravi, to so kadrovski načrt v povezavi z notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest, letni razgovori, ocenjevanje delovne uspešnosti in napredovanje uradnikov v naziv, sistem usposabljanja in izpopolnjevanja uradnikov. Posebna pozornost je namenjena javnemu natečaju kot instrumentu izbire najvišjih uradnikov na položajih.

V pričujočem delu so z intervjuji pridobljena mnenja strokovnih krogov o problematiki in konceptualnih vprašanjih povezanih z obravnavano tematiko, ter njihova stališča do najbolj perečih dilem in možnih smeri razvoja instrumentov upravljanja človeških virov. Hkrati so predstavljeni modernejši pristopi, kot so kompetence, sodobne metode vodenja zaposlenih, karierna sidra in karierni načrti, ki lahko doprinesejo k napredku pri upravljanju človeških virov v državni upravi. Na podlagi ugotovitev so podane smernice in oblikovana priporočila za izboljšanje stanja na obravnavanem področju.

Ključne besede: upravljanje človeških virov, sistem javnih uslužbencev, državna uprava

Instruments of Human Resources Management within the Slovene System of Civil Servants

The master's thesis »Instruments of Human Resources Management within the Slovene System of Civil Servants« is a research paper, which considering theoretic platforms, regulative framework, and the author's personal experience as an Administration employee, provides an insight into the development and defines the characteristics of the current system of civil servants in Slovenia.

In the scope of the research area, the author identified key instruments of human resources management within the Administration, that is the recruitment plan in conjunction with the internal organisation and job classification, annual reviews, employee performance evaluation, advancement of officials to titles, and the system of training and continuous learning of officials. Special attention was given to public competition as an instrument for appointing top officials to the office.

The author interviewed experts in the field on their views of issues and conceptual questions related to the topic, and their positions on the most acute dilemmas and potential trends to shape the instruments of human resources management. At the same time, the author introduced more up to date approaches, such as competences, advanced methods of employee management, career anchors, and career planning – all of which may contribute to the improvement of human resources management within the Administration. Based on these findings, guidelines and recommendations to improve the situation in the field are presented.

Key words: human resources management, system of civil servants, Administration

KAZALO

1	UVOD	10
1.1	NAMEN IN CILJI MAGISTRSKE NALOGE	12
1.2	UPORABLJENA METODOLOGIJA	14
1.3	HIPOTEZE.....	15
1.4	INTERVJUJI.....	16
1.5	VPRAŠANJA ZA PREVERJANJE HIPOTEZ	19
1.6	STRUKTURA NALOGE	23
2	TEORETIČNA IZHODIŠČA IN OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV ...	25
2.1	SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	25
2.2	JAVNI USLUŽBENCI	27
2.3	DELOVNA MESTA, NAZIVI IN POLOŽAJI V DRŽAVNI UPRAVI	29
2.4	UPRAVLJANJE IN UPRAVA	32
2.4.1	Javna uprava in javni sektor	33
2.4.2	Državna uprava.....	34
3	UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV	37
3.1	STRATEŠKO UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV IN SPREMENJENA VLOGA KADROVSKE FUNKCIJE	39
3.2	INSTRUMENTI UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV	43
3.3	NAČRTOVANJE, PRIDOBIVANJE IN IZBIRA KADROV	45
3.3.1	Načrtovanje kadrov.....	45
3.3.2	Pridobivanje kadrov.....	46
3.3.3	Metode za izbiro kadrov	48
3.4	KARIERA IN NAPREDOVANJE ZAPOSLENIH	51
3.4.1	Definicija kariere in oblike karier	51
3.4.2	Karierni in pozicijski sistem.....	53
3.4.3	Razvoj kariere zaposlenih.....	56
3.4.4	Sistem upravljanja delovne uspešnosti	58

3.4.5	Letni razgovor.....	61
3.4.5.1	<i>Namen in cilji letnih razgovorov</i>	62
3.4.6	Ocenjevanje delovne uspešnosti	64
3.4.6.1	<i>Metode in načini ocenjevanja delovne uspešnosti</i>	65
3.4.6.2	<i>Napake pri ocenjevanju delovne uspešnosti</i>	69
3.4.7	Napredovanje zaposlenih.....	70
3.5	USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE.....	71
4	RAZVOJ SLOVENSKEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	74
4.1	ANALIZA STANJA PRED REFORMO	74
4.1.1	Načrtovanje, pridobivanje in izbira kadrov	75
4.1.2	Kariera in napredovanje zaposlenih.....	76
4.1.3	Usposabljanje in izpopolnjevanje	79
4.2	REFORMA USLUŽBENSKEGA SISTEMA.....	80
4.3	SPREMEMBA NORMATIVNE UREDITVE S Poudarkom NA UVELJAVITVI ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIIH.....	84
5	UVEDBA INSTRUMENTOV UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV V DRŽAVNO UPRAVO.....	86
5.1	KADROVSKI NAČRT.....	89
5.2	NOTRANJA ORGANIZACIJA IN SISTEMIZACIJA DELOVNIH MEST	93
5.3	POSEBEN JAVNI NATEČAJ KOT INSTRUMENT IZBIRE NAJVIŠJIH URADNIKOV NA POLOŽAJIH	95
5.3.1	Vloga Uradniškega sveta v sistemu javnih uslužbencev	97
5.3.2	Postopek izbire najvišjih položajnih uradnikov	99
5.3.2.1	<i>Standardi strokovne usposobljenosti</i>	99
5.3.2.2	<i>Merila za izbiro kandidatov</i>	102
5.3.2.3	<i>Metode preverjanja strokovne usposobljenosti</i>	103
5.3.3	Vpliv političnih funkcionarjev na izbiro kandidatov	104
5.4	LETNI RAZGOVORI V DRŽAVNI UPRAVI.....	106
5.4.1	Problematika izvajanja letnih razgovorov	109
5.5	SISTEM OCENJEVANJA IN NAPREDOVANJA URADNIKOV V NAZIV	113
5.5.1	Rezultati ocenjevanja uradnikov v državni upravi	116
5.5.2	Napredovanje uradnikov v naziv po ZJU	118
5.5.3	Ocenjevanje in napredovanje uradnikov v naziv – aktualna ureditev	122

5.6	SISTEM USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA V DRŽAVNI UPRAVI	123
5.6.1	Organiziranost usposabljanja in izpopolnjevanja	126
5.6.2	Instrumenti usposabljanja in izpopolnjevanja uradnikov	127
6	MODERNEJŠI PRISTOPI PRI UPRAVLJANJU ČLOVEŠKIH VIROV.....	132
6.1	KARIERNI NAČRTI	132
6.2	KARIERNA SIDRA	133
6.3	SODOBNE METODE VODENJA ZAPOSLENIH.....	138
6.3.1	Vodenje s cilji – metoda 3 MD.....	140
6.3.2	»Coaching« v vodenju	142
6.3.3	Psihološke pogodbe z zaposlenimi	143
6.4	KOMPETENCE.....	144
6.4.1	Razvrščanje kompetenc	145
6.4.2	Oblikovanje in uvajanje kompetenčnega modela	146
6.4.3	Kompetence v državni upravi.....	149
7	PREVERJANJE HIPOTEZ Z OBRAZLOŽITVAMI	152
8	SKLEP.....	166
9	LITERATURA	171
10	PRILOGE	188

KAZALO TABEL

Tabela 2.1: Uradniški nazivi v državni upravi	31
Tabela 3.1: Prikaz razlik med klasično kadrovsko funkcijo in UČV	40
Tabela 3.2: Primerjava med kariernim in pozicijskim sistemom	55
Tabela 5.1: Veljavni skupni kadrovski načrt organov državne uprave in gibanje števila zaposlenih v organih državne uprave	91
Tabela 5.2: Veljavni skupni kadrovski načrt organov državne uprave (brez Slovenske vojske in Policije) in gibanje števila zaposlenih	92
Tabela 5.3: Primerjava ocen uradnikov za leta 2004, 2005 in 2006	116
Tabela 6.1: Načrt dela in spremljanje rezultatov po metodi 3 MD	141

KAZALO SLIK

Slika 2.1: Delitev sistema javnih uslužbencev na ravni oziroma podsisteme	25
Slika 3.1: Sistem celovitega upravljanja delovne uspešnosti	59
Slika 3.2: Portfolio analiza	60

KAZALO GRAFOV

Graf 5.1: Ocene uradnikov za leta 2004, 2005 in 2006	117
--	-----

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

DZ	Državni zbor
JU	Javni uslužbenci
MJU	Ministrstvo za javno upravo
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
RS	Republika Slovenija
SKN	Skupni kadrovski načrt organov državne uprave
UČV (ang. <i>HRM</i>)	Upravljanje človeških virov
ZDDO	Zakon o delavcih v državnih organih
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZDU	Zakon o državni upravi
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZKN	Zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava
ZRC SAZU	Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti
ZRPJZ	Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZTPDR	Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku

1 UVOD

Smisel vsake organizacije je doseganje zastavljenih ciljev, še posebej tistih, ki so pomembni za njen nadaljnji obstoj in razvoj. Seveda vsaka organizacija za svoje delovanje, obstoj in spremembe potrebuje tehnične, finančne, človeške in druge vire. Vendar prisotnost vseh nujnih virov za uspeh ni dovolj. Znano je, da tehnologije ni težko zamenjati ali spremeniti, vendar pa za ljudi, ki so zaposleni v organizaciji, ni mogoče trditi enako. Človeški viri predstavljajo enega najpomembnejših virov organizacije, ki so bistvenega pomena za zagotavljanje delovanja organizacije in doseganje zastavljenih ciljev. Predvsem je pomembno, da se zaposleni identificirajo s cilji organizacije, čutiti morajo pripadnost organizaciji in v njej videti možnosti za nadaljnji karierni razvoj.

Tudi državna uprava je organizacija s svojimi cilji in viri za njihovo doseganje. Da bi državna uprava zmogla uspešno delovati in doseči zastavljene strateške cilje, se mora spreminjati in razvijati. Spremembe v delovanju upravnega sistema morajo biti usmerjene k doseganju strateških ciljev razvoja in delovanja države oziroma njenih državljanov. Pri tem naj bi bila zagotovljena kvaliteta in kvantiteta storitev ob omejeni porabi javnih sredstev.

Stare (1998, 241) trdi, da je razvoj uprave mogoč le s strokovnim, osebnostnim in delovnim razvojem javnih uslužbencev ter njihovo pripravljenostjo za sodelovanje, zato je treba energijo usmeriti k proučevanju in pridobivanju novih znanj in spoznanj s področja človeških virov.

Ne moremo si predstavljati sodobne uprave, ki deluje po načelih zakonitosti, odprtosti, učinkovitosti, odgovornosti za rezultate, usmerjenosti k uporabnikom, strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti, brez kreativnih, visoko usposobljenih, motiviranih in zadovoljnih javnih uslužbencev. Javni uslužbenci so vir idej, znanja, sposobnosti, spretnosti, imajo določene osebnostne lastnosti in kompetence, s katerimi se vključujejo v delovne procese. Ena od bistvenih nalog na področju upravljanja človeških virov v sistemu javnih uslužbencev je prav usmerjanje zaposlenih in njihovih zmožnosti k doseganju ciljev organizacije, in sicer tako, da se skušajo ti cilji doseči čim hitreje, zakonito in ekonomično.

V slovenski državni upravi je bilo treba najprej postaviti ustrezne sistemske temelje in normativni okvir za drugačen način dela. Tako so se spreminjale njene notranje organizacijske oblike kot tudi vsebina in funkcije, hkrati pa so se spreminjale tudi zahteve okolja, ki je pričakovalo vedno učinkovitejšo upravo. Glede na te spremembe so se spreminjale vloge in položaj zaposlenih v upravi. Iz togega birokratskega načina dela je bilo treba prestopiti v vlogo aktivnega javnega uslužbenca, ki svoje naloge opravlja strokovno in v zadovoljstvo uporabnikov storitev.

Spremenjenemu načinu razmišljanja o vlogi in pomenu človeških virov ter upravljanju le-teh je sledila priprava nove ureditve, ki je temeljila na vzpostavitvi celovitega sistema javnih uslužbencev. Z uvedbo sistema javnih uslužbencev in udejanjanjem rešitev na operativni ravni se pojavljajo novi pristopi k upravljanju človeških virov kot enim najbolj pomembnih virov za zagotavljanje delovanja sistema in doseganje ciljev uprave. Pri tem je treba znotraj sistema uporabiti tiste instrumente, ki omogočajo uspešno delovanje državne uprave.

Korade Purgova (2005, 1708) meni, da samo normativne spremembe v povezavi z organizacijskimi in vsebinskimi spremembami še ne omogočajo učinkovitejšega izvajanja nalog in doseganja ciljev. Potrebna je povezava s spremembami v načinu dela in z drugačnimi pristopi k izrabi vseh virov, ki so na voljo, ter seveda z ustreznim okoljem, v katerem potekajo ti procesi. Najprej je treba spremeniti delovanje organizacije in predvsem spremeniti razmišljanje zaposlenih. To pa je najtežji premik, brez katerega je kakršnakoli aktivnost nesmiselna in upravljanje s človeškimi viri le teorija.

Obravnavano področje je zelo kompleksno, pojavlja se veliko dilem in vprašanj: Ali bo obstoječi normativni okvir v sistemu javnih uslužbencev zadostoval? Ali se z določanjem zahtev za vstop v upravno kariero vzpostavljajo pogoji za večjo strokovnost uprave in za razvoj menedžerskih struktur? Ali obstoječi sistem zagotavlja stabilnost uprave in kontinuiteto dela tudi v primeru političnih menjav? Ali je omogočeno sistematično in fleksibilno načrtovanje in razvijanje kariere javnih uslužbencev? Ali aktualni instrumenti upravljanja človeških virov lahko pripomorejo k uspešnosti delovanja sistema javnih uslužbencev?

Vprašanja so na mestu, predlagana tema pa je še kako aktualna, saj se sistemska uslužbenska zakonodaja izvaja od leta 2003 dalje, še vedno pa je predmet sprememb.

Tudi aktualna finančno-gospodarska kriza postavlja pred državno upravo nove izzive z vidika racionalizacije v slovenskem uslužbenskem sistemu. Zavedati se je treba, da so strokovno usposobljeni javni uslužbenci nujni, a nezadostni pogoj za uspešno in ekonomično delo državne uprave. V državni upravi bo treba temeljito razmisliti o načinu dosedanjega dela in organizacije, o racionalizaciji »internih« postopkov, vključno z instrumenti upravljanja človeških virov.

1.1 NAMEN IN CILJI MAGISTRSKE NALOGE

Namen magistrske naloge je ob upoštevanju teoretičnih izhodišč, normativne ureditve sistema javnih uslužbencev, na podlagi lastnih izkušenj pri delu v državni upravi in opravljenih intervjujev opredeliti značilnosti slovenskega sistema javnih uslužbencev ter v tem okviru opraviti predstavitev in analizo ključnih instrumentov upravljanja človeških virov. Pri raziskavi se bomo omejili le na državno upravo, sistemski vidik upravljanja človeških virov pa bomo predstavili na ravni celotnega javnega sektorja. Predstavili bomo tudi moderne pristope (kompetence, sodobne metode vodenja zaposlenih, karierna sidra in karierne načrte), ki lahko doprinesejo k napredku na področju upravljanja človeških virov.

Ker je problematika upravljanja človeških virov v državni upravi večplastna, je za ta obseg magistrskega dela preširok cilj, zato se bomo omejili le na nekaj bistvenih vidikov. Izhajali bomo iz opredelitve, ki jo je podal Možina, ko trdi, »da je upravljanje kadrovskih virov strateški način pridobivanja, motiviranja, razvoja in upravljanja kadrovskih virov v organizaciji« (Možina in drugi 2002, 9).

Ker je kriterijev veliko, smo se odločili za nekaj osnovnih oziroma tistih, ki predstavljajo temeljne sestavine upravljanja človeških virov in po našem mnenju sodijo v državni upravi med najbolj pereče:

- načrtovanje, pridobivanje in izbira kadrov (kot del pridobivanja kadrovskih virov),
- kariera in napredovanje zaposlenih (kot del razvoja kadrovskih virov),
- usposabljanje in izpopolnjevanje (kot del razvoja kadrovskih virov).

V pričujočem magistrskem delu bomo v okviru posameznih področij identificirali in predstavili ključne instrumente upravljanja človeških virov, ki omogočajo doseganje zastavljenih ciljev.¹

Cilji magistrske naloge so:

- Opredelitev pojmovno-teoretičnih izhodišč na področju upravljanja človeških virov, sistema javnih uslužbencev in uprave.
- Strateška in konceptualna predstavitev upravljanja človeških virov po obravnavanih kriterijih.
- Predstavitev razvoja ter aktualne ureditve sistema javnih uslužbencev v Sloveniji. Poudarek bo na predstavitvi in analizi (ključnih) instrumentov upravljanja človeških virov v državni upravi (kadrovski načrt v povezavi z notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest, sistem letnih razgovorov, sistem ocenjevanja delovne uspešnosti in napredovanja uradnikov v naziv, poseben javni natečaj kot instrument izbire najvišjih državnih uradnikov ter sistem usposabljanja in izpopolnjevanja uradnikov). Predstavili bomo tudi modernejšje pristope na tem področju, to so kompetence, karierna sidra, karierni načrti in sodobne tehnike vodenja zaposlenih. Instrumenti bodo predstavljeni tako na teoretični in normativni ravni kot tudi na izvedbeni ravni.
- Z intervjuji pridobiti mnenja strokovnih krogov o problematiki in konceptualnih vprašanjih, povezanih z obravnavano tematiko, njihova stališča do najbolj perečih dilem in možnih smeri razvoja na področju instrumentov upravljanja človeških virov. Skušali bomo tudi ugotoviti, kako poteka implementacija normativnih rešitev v praksi in na katerih področjih se pojavljajo največja odstopanja.
- Na podlagi ugotovitev poiskati smernice in oblikovati priporočila za izboljšanje stanja na obravnavanem področju.

¹ Cilji, ki se nanašajo na razvoj uslužbenskega sistema in sodobnega upravljanja človeških virov v državni upravi, so bili opredeljeni s Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 in z Zakonom o javnih uslužbencih. Več o tem v poglavju 4.2 Reforma uslužbenskega sistema.

1.2 UPORABLJENA METODOLOGIJA

Pri pisanju magistrskega dela bomo za preverjanje zastavljenih hipotez uporabili več različnih in dopolnjujočih se raziskovalnih metod in tehnik.

Deskriptivna metoda je ena od najpomembnejših metod, ki bo uporabljena v tej nalogi. Ta metoda na splošno podaja opis oziroma oriše meje pojava, ki je predmet analize (Flere 2000). Z njo bomo zarisali teoretični okvir naloge in opisali značilnosti upravljanja človeških virov v slovenskem sistemu javnih uslužbencev tako na teoretični in normativni kot tudi na izvedbeni ravni. Predvsem v četrtem poglavju bomo uporabili tudi zgodovinsko metodo, s katero bomo skušali orisati razvoj in reformo tistega dela slovenskega sistema javnih uslužbencev, ki je predmet našega raziskovanja.

Ključni bosta analiza in interpretacija vsebine relevantnih pisnih primarnih in sekundarnih virov (neempirična metoda raziskovanja). Z zbiranjem, analizo in interpretacijo primarnih virov (kot so zakoni, podzakonski in drugi akti) ter zbiranjem, analizo in interpretacijo sekundarnih virov (kot so knjige, zborniki, razprave, strokovni in znanstveni članki, raziskave in strategije) bodo predstavljena in opredeljena temeljna spoznanja o obravnavani temi.

Pridobljeni podatki bodo osnova za oblikovanje izhodišč pri uporabi drugih metod, predvsem za intervju (kvalitativna metoda), ki bo kvantitativno gledano uporabljen v manjši meri, kar pa nikakor ne zmanjšuje njegovega pomena. S pomočjo intervjujev bomo pridobili mnenja kadrovskih in drugih strokovnjakov o raziskovalni temi. Zbiranje podatkov za raziskavo bo potekalo s pomočjo metode polstrukturiranega intervjuja, ki omogoča usmerjen in hkrati odprt razgovor z intervjuvancem.

Prav tako ima z opazovanjem z udeležbo avtor te naloge kot popoln udeleženec vpogled v reševanje tematike, ki jo obravnavamo v nalogi, saj na Ministrstvu za šolstvo in šport aktivno sodeluje pri implementaciji normativnih rešitev v prakso.

V manjši meri bomo uporabili tudi primerjalno metodo. V nalogi bomo predvsem na konceptualni ravni predstavili nekatere rešitve, ki so uporabljene v zasebnem sektorju. Izhodišče bo v iskanju različnih pristopov in konkretnih rešitev pri upravljanju človeških virov. Seveda je pri tem treba upoštevati dejstvo, da so določeni problemi javnega in zasebnega sektorja skupni, vendar pa so glede na specifično področij lahko različno rešljivi. Kljub temu pa nam primerjalna metoda ponudi določeno število alternativ, med katerimi lahko izbiramo pri odločanju o rešitvi konkretnega problema.

Skozi celotno besedilo magistrske naloge bosta nepogrešljivi metodi dedukcije in indukcije. Slednja predvsem pri sklepnih razmišljanjih, ki strnejo celotno raziskavo v nekaj ključnih ugotovitev.

1.3 HIPOTEZE

Hipoteze so oblikovane glede na namen in cilje magistrske naloge.

Hipoteza 1:

Javni natečaj za izbiro najvišjih uradnikov na položajih temelji na merilih strokovne usposobljenosti, kljub temu pa ne moremo govoriti o apolitičnosti kadrovanja na te položaje.²

Hipoteza 2:

Z letnim razgovorom nadrejenega s sodelavcem se delovni dosežki le spremljajo (in ne ocenjujejo), kar zmanjšuje pomen letnih razgovorov v državni upravi.

Hipoteza 3:

Ocenjevanje uradnikov je usmerjeno predvsem v napredovanje v naziv, pri tem pa se ne upoštevajo njihove ambicije, razvojne zmožnosti oziroma potenciali.

² Z najvišjimi uradniki na položajih mislimo na generalne direktorje direktoriatov in generalne sekretarje v ministrstvih, predstojnike organov v sestavi, predstojnike vladnih služb in načelnike upravnih enot. Pri opredelitvi apolitičnosti kadrovanja izhajamo iz načela izbire najvišjih uradnikov na podlagi strokovnih kriterijev, brez zaposlovanja na podlagi osebnih, političnih in drugih preferenc. Gre za prevlado meril strokovne usposobljenosti nad političnimi merili. Po Hačku (2001, 62) je treba merila kadrovske selekcije, ki so bila zasnovana na lojalnosti vodilni politični eliti, zamenjati z merili strokovnih sposobnosti in rezultatov dela.

Hipoteza 4:

Instrumenti na področju usposabljanja in izpopolnjevanja zagotavljajo pogoje za oblikovanje »upravne elite«³ in zaostrujejo standarde za vstop v uradniško kariero.

1.4 INTERVJUJI

Individualne intervjuje smo opravili s petimi strokovnjaki, ki so seznanjeni s problematiko, odprtimi vprašanji in konceptualnimi dilemami na področju, ki je predmet našega raziskovanja. Intervjuvance smo izbrali na osnovi predhodnega informiranja o tem, kdo pozna za raziskavo pomembne informacije, in sicer po metodi »snežne kepe«.⁴

Atkinson in Flint (v Brečko 2005, 110) poudarjata, da ima metoda »snežne kepe« številne prednosti, saj je relativno učinkovita in je poceni, hkrati pa omogoča dostop do respondentov, še posebno, kadar je za vzpostavljanje stika in izvedbo intervjuja potrebna določena mera zaupanja.

Pri izboru intervjuvancev smo izhajali iz želje po relevantnih informacijah s področja, ki ga preučujemo, in ne iz statistične reprezentativnosti (tipičnosti) primera. Iščemo torej relevantne primere, ne reprezentativnih (Mesec 1998, 74).

Intervjuvanci so bili pred izvedbo intervjujev opozorjeni, da bodo intervjuvani za namen magistrskega dela in da bodo njihovi odgovori objavljeni v tem delu. Z njimi je bilo treba vzpostaviti visoko stopnjo zaupanja, ki je pomemben dejavnik, saj je od tega odvisna kvaliteta dobljenih odgovorov. Ocenjujemo, da so intervjuvanci odkrito odgovarjali na vprašanja, saj so bili seznanjeni, da bodo tako sami kot tudi organizacije, kjer so zaposleni, ostali anonimni, če bodo tako želeli.

³ Z »upravno elito« mislimo na krog vrhunskih upravnih strokovnjakov z bogatimi strokovnimi in menedžerskimi izkušnjami. To so uradniki na položajih generalnih direktorjev direktorats in generalnih sekretarjev v ministrstvih, predstojniki organov v sestavi, predstojniki vladnih služb in načelniki upravnih enot. Njihov primarni cilj je skrb za kakovostno in strokovno delo uprave.

⁴ Smiselno smo uporabili t. i. ang. »snow-ball sampling« metodo, ki je v kvalitativnem raziskovanju pogosta metoda izbiranja informatorjev (neslučajnostno vzorčenje). Majhna skupina informatorjev je zaprosena, da pomaga raziskovalcu vzpostaviti stik s ključnimi osebami, v konkretnem primeru z intervjuvanci, ki se ukvarjajo z obravnavano problematiko. Slednji nato sami predlagajo nove informatorje drugih organov, ki so za raziskovalca zanimivi (Brečko 2005).

Pri intervjujancih smo navedli njihovo ime in priimek, delovno mesto ter organ, kjer so zaposleni. Na željo dveh intervjuvancev ne bomo omenili njunih imen niti točnih nazivov organov, kjer sta zaposlena. Pogojevanje zagotovljene anonimnosti za sodelovanje v raziskavi ni presenetljivo, saj vemo, da je obravnavano področje pravno in tudi politično občutljivo. Pri respondentih, ki sta želela ostati anonimna, smo za sklicevanje na vir navajali ime (oseba C in oseba D), dodali pa smo točen naziv delovnega mesta (oseba, odgovorna za kadrovske zadeve in vodja kadrovske službe). Za sklicevanje na organ, kjer sta osebi zaposleni, smo uporabili splošen izraz upravna enota na Primorskem in ministrstvo.

Intervjuvance smo razdelili v dve skupini.

V prvo skupino smo uvrstili osebe, ki se z obravnavano tematiko ukvarjajo profesionalno in delujejo na področju stroke. Vsi intervjuvanci so zaposleni v organih državne uprave (ožje področje našega raziskovanja). To so Tomaž Rozman, bivši generalni sekretar na Ministrstvu za šolstvo in šport in sedaj glavni inšpektor v Inšpektoratu RS za šolstvo in šport (priloga A). Štefka Korade Purg je višja sekretarka na Ministrstvu za javno upravo in je bila do 30. 6. 2009 predsednica Uradniškega sveta (priloga B). Oseba C, ki ni želela biti imenovana, je odgovorna za kadrovske zadeve v upravni enoti na Primorskem (priloga C). Prav tako ni želela biti imenovana oseba D, ki opravlja naloge vodje kadrovske službe na ministrstvu (priloga D).

V drugo skupino smo uvrstili osebo, ki se z obravnavano temo ukvarja profesionalno, vendar ne deluje v okviru državne uprave. To je prof. dr. Bojan Bugarič, doktor pravnih znanosti, predavatelj na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani (priloga E).

Vsem intervjuvancem iz prve skupine smo zastavili ista vprašanja, intervjuvancu iz druge skupine pa drugačna vprašanja. Uporabili smo metodo individualnega polstrukturiranega intervjuja, za katerega je značilno, da nima vnaprej določenih odgovorov.

Ta oblika intervjuja omogoča usmerjen in hkrati odprt razgovor z intervjuvancem. Njegova prednost je v prilagodljivosti izpraševalca do morebitnih posebnosti intervjuvanca, saj omogoča svobodo pri oblikovanju in postavljanju vprašanj in podajanje izkustva intervjuvanca, istočasno pa ohranja osredotočenost na pomembne teme. Tak intervju zahteva izkušenega izpraševalca ter intenzivno predpripravo (Kogovšek 1998).

Intervjuvanci so lahko na posamezno vprašanje prosto odgovarjali, ne da bi bili časovno omejeni. Vprašanja so bila pripravljena na podlagi teoretičnih izhodišč, izhajajoč iz veljavne normativne ureditve in upoštevaje osebne izkušnje avtorja naloge s področja, ki je predmet raziskovanja. Vprašanja so se nanašala na postavljene hipoteze, in sicer po sklopih, ki predstavljajo osnovo za preverjanje hipotez. Pred in tudi med vsakim sklopom vprašanj je bil spremljati tekst, ki je določal vsebino sklopa. Namen te raziskave ni pretvorba odgovorov v numerične podatke oziroma njihovo kodiranje, temveč zbiranje in primerjava stališč intervjuvancev.

Intervjuje smo izvedli na sedežu organov, kjer so intervjuvanci zaposleni. Potekali so od 26. 3. 2009 do 21. 4. 2009. Vsem sogovornikom je bil pred razgovorom posredovana struktura intervjuja, tako da jim je bila omogočena predhodna priprava. Intervju je trajal v povprečju pol ure in je potekal po načrtani strukturi, ki je narekovala smernice pogovora in preprečevala oddaljitev od ključnih informacij za obravnavano temo. Intervjuvancem je bilo najprej prebrano prvo vprašanje, na katerega so odgovorili, potem je sledilo drugo vprašanje, njihov odgovor itd. V nekaterih primerih so bili odgovori podani pri drugih vprašanjih v okviru istega sklopa vprašanj. Intervjuji so bili snemani na digitalni diktafon, kar je po opravljenem intervjuju omogočalo analizo in čim bolj natančen prepis posnetega materiala. Zaradi obsežnih odgovorov nekaterih intervjuvancev smo pri posameznih sklopih izpustili dobesečen prepis tistih delov odgovorov, ki so bili podani izven konteksta vprašanja oziroma teme intervjuja. V prepisu intervjujev (glej 10. poglavje) smo to označili z ...

V raziskavi nas primarno ne zanima način izražanja, ampak le vsebina, zato smo predlogo intervjuja glede na izkušnje Mesca (1998, 88) prepisali v skladu s Slovenskim pravopisom, a kolikor je bilo mogoče zvesto originalu.

Z vidika omejitve raziskave je treba poudariti, da glede na uporabljeno kvalitativno metodo raziskovanja rezultatov ne moremo posploševati, saj vzorec ni reprezentativen za celotno državno upravo. Kljub temu omogoča raziskava vpogled v upravljanje človeških virov v državni upravi, saj za vse organe državne uprave velja enaka zakonodaja, prav tako pa Ministrstvo za javno upravo s pravnimi mnenji, pojasnili, navodili in »ad hoc« problemskimi sestanki določa smernice za usklajeno izvajanje uslužbenske zakonodaje. V bodoče bi veljalo obravnavano področje raziskati še z eno od kvantitativnih metod raziskovanja, ki bi zajela

večje število organov. Tako bi preverili dobljene rezultate ter dodali vrednost pričujoči raziskavi.

1.5 VPRAŠANJA ZA PREVERJANJE HIPOTEZ

Uradnike za najvišje položaje v državni upravi izbirajo na podlagi javnega natečaja posebne natečajne komisije, ki jih imenuje Uradniški svet.⁵ Posebna natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj.⁶ Funkcionar ima po 64. členu Zakona o javnih uslužbencih pristojnost, da med primernimi kandidati izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši za položaj.

Hipoteza 1:

Javni natečaj za izbiro najvišjih uradnikov na položajih temelji na merilih strokovne usposobljenosti, kljub temu pa ne moremo govoriti o apolitičnosti kadrovanja na te položaje.

Intervjuvanci iz prve skupine (zaposleni v državni upravi) so odgovarjali na naslednji vprašanji:

- Ali se v postopku javnega natečaja strokovna usposobljenost kandidatov za najvišje uradniške položaje presoja po vnaprej določenih merilih in standardih strokovne usposobljenosti?
- Ali izkazana strokovna usposobljenost odločilno vpliva na dokončno izbiro najvišjih uradnikov, ki jo opravijo funkcionarji?

Intervjuvanec iz druge skupine (ni zaposlen v državni upravi) je odgovarjal na vprašanje:

- Ali po vašem mnenju koncept javnega natečaja za izbiro najvišjih uradnikov na položajih prepreči prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti?

⁵ Z najvišjimi uradniki na položajih mislimo na generalne direktorje direktorats in generalne sekretarje v ministrstvih, predstojnike organov v sestavi, predstojnike vladnih služb in načelnike upravnih enot.

⁶ Standardi strokovne usposobljenosti obsegajo tri sklope: izkušnje, znanja in menedžerske sposobnosti in so osnova za preverjanje primernosti kandidatov za najvišje položaje v državni upravi. Pod strokovno usposobljenost štejemo strokovno znanje (izobrazba in druga funkcionalna ter specialna znanja) in osebne sposobnosti za opravljanje dela (ZJU, 6. čl.).

Hipoteza 2:

Z letnim razgovorom nadrejenega s sodelavcem se delovni dosežki le spremljajo (in ne ocenjujejo), kar zmanjšuje pomen letnih razgovorov v državni upravi.

105. člen Zakona o javnih uslužbencih določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem. Postopek letnega razgovora se izvaja ločeno od postopka ocenjevanja javnih uslužbencev.

Intervjuvanci iz prve skupine (zaposleni v državni upravi) so odgovarjali na naslednja vprašanja:

- Kakšen pomen pripisujete izvajanju letnih razgovorov z javnimi uslužbenci, kjer se v skladu z zakonodajo delovna uspešnost javnih uslužbencev le spremlja in ne ocenjuje?
- Ali menite, da obstoječi koncept letnih razgovorov v praksi omogoča doseganje ciljev, ki so opredeljeni z zakonodajo (spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev)?
- Ali menite, da bi sočasna izvedba letnega razgovora in ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev pripomogla k večji uspešnosti in ekonomičnosti tega instrumenta?⁷

Intervjuvanec iz druge skupine (ni zaposlen v državni upravi) je odgovarjal na naslednji vprašanji:

- Ali vzpostavljen sistem letnih razgovorov omogoča načrtno, racionalno in sistematično upravljanje človeških virov v državni upravi? Ali ta koncept zasleduje cilje, ki so opredeljeni z ZJU (spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev)?

⁷ Merjene ekonomičnosti temelji na popolni jasnosti ciljev in vzročnih povezanosti za doseg te ciljev, le da je več znanih oziroma možnih poti, kako do teh ciljev priti. Pri tem je ključna primerjava stroškov, ki so nastali ob izbiri ene od poti v primerjavi z drugimi možnostmi. Pri uspešnosti pa gre za merjenje izida z vidika doseganja svojih ciljev. Več o tem Bučar (1981) in Thompson (1967) v Haček in Bačlija (2007, 61–63).

Hipoteza 3:

Ocenjevanje uradnikov je usmerjeno predvsem v napredovanje v naziv, pri tem pa se ne upoštevajo njihove ambicije, razvojne zmožnosti oziroma potenciali.

Nadpovprečno uspešnim zaposlenim mora sistem razvoja kadrov omogočiti različne možnosti za napredovanje. Pri načrtovanju napredovanja moramo po mnenju Možine poleg delovne uspešnosti upoštevati tudi razvojni potencial in razvojne ambicije posameznika (Možina in drugi 2002, 62). Pri ugotavljanju razvojnih zmožnosti skušamo oceniti strokovne, vodstvene in mobilnostne zmožnosti zaposlenih (Bagon in drugi 2006, 228).

Intervjuvanci iz prve skupine (zaposleni v državni upravi) so odgovarjali na naslednja vprašanja:

- Ali napredovanje uradnikov v naziv poteka na podlagi ocene delovne uspešnosti in ob sočasnem upoštevanju njihovih ambicij, potencialov oziroma razvojnih zmožnosti?
- Ali je v vašem organu določena prisilna distribucija ocen, ki omogoča napredovanje v naziv le najboljšim uradnikom?
- Ali je po vašem mnenju ocenjevanje delovne uspešnosti uradnikov v obstoječem sistemu javnih uslužbencev pošteno in transparentno?⁸
- Ali je napredovanje uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto povezano s spremembo dela in z opravljanjem zahtevnejših nalog?

Hipoteza 4:

Instrumenti na področju usposabljanja in izpopolnjevanja zagotavljajo pogoje za oblikovanje »upravne elite« in zastrujejo standarde za vstop v uradniško kariero.

Z novelo Zakona o javnih uslužbencih iz leta 2008, ki velja od 15. 7. 2008, je bil ukinjen strokovni izpit kot pogoj za imenovanje uradnikov v naziv. Uradnikom ni treba več opravljati

⁸ Kriteriji za oceno poštenosti in transparentnosti: ocene so določene realno glede na rezultate dela, uvedena je diferenciacija med uspešnimi in neuspešnimi uradniki, zagotovljena je jasnost, veljavnost in zanesljivost ocenjevanja.

državnega izpita iz javne uprave oziroma strokovnega upravnega izpita. Za zaposlitev uradnikov v državni upravi zadostuje obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv brez preverjanja znanja.

Intervjuvanci iz prve skupine (zaposleni v državni upravi) so odgovarjali na naslednji vprašanji:

- Kaj menite o rešitvi iz novele ZJU, po kateri uradnikom ni več treba opraviti strokovnega izpita za imenovanje v naziv, s katerim se je preverjala njihova strokovna usposobljenost?

Po ZJU (81/3. čl.) je udeležba na usposabljanju »Vodenje in upravljanje v upravi« pogoj za zasedbo najvišjih položajnih delovnih mest generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi in predstojnikov vladnih služb ter načelnikov upravnih enot, ki so ključna za strokovno in kakovostno delo uprave. Program se nanaša na razvoj najvišjih menedžerskih struktur s pridobitvijo funkcionalnih znanj vodenja v javni upravi, upravljanja človeških virov in drugih specialnih znanj. Ta znanja se pridobijo v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj.⁹

- Ali se z usposabljanjem, ki se ga morajo udeležiti najvišji uradniki na položajih, pridobijo kompetence za uspešno in kakovostno opravljanje nalog odločanja, organiziranja, vodenja, upravljanja človeških, finančnih in drugih virov?

Intervjuvanec iz druge skupine (ni zaposlen v državni upravi) je odgovarjal na vprašanje:

- Ali je usposabljanje uradnikov za imenovanje v naziv in usposabljanje za najvišje uradnike na položajih po programu »Vodenje in upravljanje v upravi« potrebno in je tudi ustrezno koncipirano?

⁹ Pogoj za uspešno dokončanje usposabljanja je tvorno sodelovanje in vsaj 90-odstotna prisotnost udeleženca na predavanjih, brez preizkusa znanja.

1.6 STRUKTURA NALOGE

Magistrsko delo je strukturirano v deset poglavij, ki so razdeljena na več podpoglavij.

V uvodnem delu smo opredelili namen in cilje magistrskega dela, hipoteze in uporabljene metode proučevanja, predstavili smo intervjuvance in vprašanja za preverjanje hipotez.

V drugem poglavju smo opredelili ključna pojmovno-teoretična izhodišča s področja sistema javnih uslužbencev, upravljanja in uprave. Poznavanje izhodišč je ključno za razumevanje tematike, s katero se delo ukvarja.

Tretje poglavje smo namenili predstavitvi strateškega upravljanja človeških virov in v tem kontekstu spremenjeni vlogi kadrovske funkcije, ki je v modernih organizacijah usmerjena v strateško partnerstvo z menedžmentom. Osrednji del poglavja smo namenili konceptualni predstavitvi upravljanja človeških virov, vključno z raziskavami na področju načrtovanja, pridobivanja in izbire kadrov, kariere in napredovanja zaposlenih ter njihovega usposabljanja in izpopolnjevanja.

V četrtem poglavju smo v zgodovinskem kontekstu predstavili razvoj slovenskega sistema javnih uslužbencev. Po obravnavanih kriterijih smo pripravili analizo stanja pred uveljavitvijo Zakona o javnih uslužbencih, opredelili razloge za reformo na tem področju ter izhodišča in cilje, ki so vplivali na sprejem nove normativne ureditve.

V petem poglavju smo predstavili aktualni sistem javnih uslužbencev in v tem kontekstu analizirali ključne instrumente upravljanja človeških virov v državni upravi. V skladu z namenom magistrskega dela je poudarek na kadrovskega načrtu v povezavi z notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest, na posebnem javnem natečaju kot instrumentu izbire najvišjih uradnikov, na letnih razgovorih v državni upravi, na ocenjevanju delovne uspešnosti in napredovanju uradnikov v naziv ter na konceptu usposabljanja in izpopolnjevanja uradnikov.

Šesto poglavje smo namenili predstavitvi modernejših pristopov na področju upravljanja človeških virov, ki se v slovenski državni upravi uporabljajo le v omejenem obsegu ali pa so še novost (karierni načrti, karierna sidra, kompetence in sodobne metode vodenja zaposlenih).

Sedmo poglavje smo namenili preverjanju hipotez z obrazložitvami, osmo poglavje sklepnim ugotovitvam, priporočilom za prakso in predlogom za izboljšave.

Zadnji poglavji smo namenili predstavitvi uporabljene literature ter prilogam.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA IN OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

2.1 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Eden najpomembnejših delov sistema javne uprave je sistem javnih uslužbencev. Vzpostavitev uslužbenskega sistema je pogoj za sistemsko rešitev vprašanj upravljanja s človeškimi viri.

Sistem javnih uslužbencev bi lahko definirali kot poseben upravni sistem v okviru javne uprave, v katerem delujejo javni uslužbenci. Pojem sistem se nanaša predvsem na formalne strukture avtoritativnih pravil, ki upravljajo delovanje javnih uslužbencev znotraj zadanih ciljev, programov oziroma aktivnosti (Thompson v Haček 2001, 43).

Korade Purgova (2005, 1710) razume sistem javnih uslužbencev kot »celoto pravil in postopkov ter dejavnikov, katerih naloga je zagotavljanje delovanja uprave kot organizacije, ki je usmerjena k doseganju svojih ciljev ...«

Sistem javnih uslužbencev je determiniran s posebnimi pravnimi normami, katerih namen je zagotoviti razmere, v katerih bodo javni uslužbenci motivirani za zaposlitev in karierni razvoj. V Zakonu o javnih uslužbencih so urejena skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev.

Slika 2.1: Delitev sistema javnih uslužbencev na ravni oziroma podsisteme

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV		
INTITUCIONALNA RAVEN	OPERATIVNA RAVEN	SIMBOLNA RAVEN
(pravila vladanja)	(personalni oz. kadrovski sistem)	(simbolni sistem)
- pravice in dolžnosti JU	- klasifikacijski sistem JU	- etika v sistemu JU
- sistem odgovornosti	- upravljanje človeških virov	- upravna kultura
- javno mnenje	- sistem zaposlovanja JU	
- policy vloga JU in (a)političnost JU		

Vir: Haček (2001, 45).

Upravljanje v sistemu javnih uslužbencev poteka predvsem na treh ravneh oziroma v treh podsistemih (Haček 2001, 44–45):

a) Institucionalna raven

V sistemu javnih uslužbencev se začne proces upravljanja z določitvijo ciljev na njegovi najvišji, institucionalni ravni. Institucionalna raven temelji na zunanjih virih birokratske moči in predstavlja zgornji del organizacijske strukture, njena osrednja vloga pa je posredovanje med sistemom javnih uslužbencev kot družbenim sistemom in političnim okoljem. Sistem javnih uslužbencev črpa iz političnega okolja tisto potrebno podporo, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci in tudi ustvarjalci politik nujno potrebujejo za učinkovito in uspešno delovanje. Pomembna vira birokratske moči javnih uslužbencev na institucionalni ravni sta javna podpora in javno mnenje. Na tej ravni so pomembna tudi pravila vladanja. Gre predvsem za postavljanje ciljev in izhodišč za delovanje celotnega sistema javnih uslužbencev in za opredeljevanje vloge javnih uslužbencev v tem procesu. Javni uslužbenci namreč nimajo in ne smejo imeti le izvajalske vloge, ampak morajo v postavljanje ciljev in posledično oblikovanje politik tudi dejavneje posegati.

b) Operativna raven

V sistemu javnih uslužbencev poteka proces upravljanja s prve ravni upravljanja na nižjo raven, v kateri se operacionalizira politika. Operativna raven je utemeljena na notranjih virih birokratske moči in predstavlja spodnji del organizacijske piramide, močno razvejano strokovno raven upravljanja. Na tej ravni teče proces upravljanja po posameznih področjih, na katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravijo za neposredno izvajanje. Gre za najobsežnejši podsistem v sistemu javnih uslužbencev, saj je za učinkovito in uspešno izvajanje nalog na tej ravni nujno treba vzpostaviti celoten kadrovski oziroma personalni sistem, ki bo naloge tudi operacionaliziral.

c) Simbolna raven

Simbolna raven je prav tako pomembna kot prvi dve ravni upravnega delovanja, čeprav je manj vidna in otipljiva. Z opredeljevanjem, kaj je družbeno sprejemljivo in kaj ne v sistemu delovanja javnih uslužbencev in v upravnem delovanju, lahko ta raven spodbuja določeno

delovanje in prepoveduje drugo. Tovrstna določnost je razvidna iz vsebine politik in stila delovanja uprave. Oboje je pomembno za uspešno vladanje.

Upravno delovanje sistema javnih uslužbencev poteka hierarhično od institucionalne ravni do operativne ravni, ter ob vplivu simbolne ravni, ki ni tako vidna kot prvi dve, je pa prav tako pomembna.

2.2 JAVNI USLUŽBENCI

Virant (1998, 187) z izrazom »javni uslužbenci« označuje osebe, ki trajno ali profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, ne pa tudi oseb, ki v teh organih opravljajo politične funkcije (funkcionarji).

Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca »kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se seveda razlikujejo od opravljanja političnih nalog« (Haček 2001, 41).

Družbeni status javnega uslužbenca je bil in je še danes v nekaterih pogledih drugačen od položaja osebe, ki je zaposlena v zasebnem sektorju. Ta mu zagotavlja višjo stopnjo varnosti zaposlitve, pa tudi možnost kariere. Danes so vrednote, ki izhajajo iz načel modernih uslužbenskih sistemov, kot so politična nevtralnost in nepristranskost, strokovnost, nepodkupljivost, enake možnosti dostopa do službe, samoumevne.

Položaj javnih uslužbencev se je skozi zgodovino spreminjal. V začetku je služba v javni upravi pomenila izvajanje oblasti. Javni uslužbenec je bil obravnavan kot del oblastne strukture, kot nosilec dela državnega monopola oblasti. Po drugem, kasnejšem pojmovanju, je služba v javni upravi privilegij, ki prinaša imetniku določene koristi. Značilna izraza takšnega pojmovanja sta »kupovanje« služb v javni upravi in »podeljevanje« služb kot nagrade za politične in druge usluge. Ta pogled je ponekod še danes prisoten, ko najvišja mesta v upravi delijo politični funkcionarji kot izplen volilne zmage (Pusić v Virant 1998, 187).

V magistrskem delu bomo pri opredelitvi javnega uslužbenca izhajali iz definicije, ki je določena v Zakonu o javnih uslužbencih. V uvodnih določbah ZJU (1. čl.) je določeno, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.¹⁰

Definicija javnega uslužbenca je torej podana z opredelitvijo javnega sektorja. Javni sektor pa po Zakonu o javnih uslužbencih (1. čl.) sestavljajo:

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

Javni uslužbenci v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti se glede na naloge, ki jih opravljajo, ločijo na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence.¹¹ Zakon javne uslužbence deli na (ZJU, 23. čl.):

- *uradnike, ki v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti opravljajo javne naloge (naloge z delovnega področja državnega organa) – govorimo o državnih oziroma oblastnih nalogah, saj so povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa;*
- *strokovno-tehnične javne uslužbence, ki opravljajo spremljajoča dela – dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela, ki zagotavljajo nemoteno izvajanje javnih nalog.*

Haček (2001, 49) navaja, da je bistvena razlika med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci v tem, da funkcionarji pridejo na položaj v upravi z neposredno ali posredno izvolitvijo oziroma imenovanjem na podlagi političnih kriterijev (vezani so na mandat). Funkcionar lahko opravlja svojo funkcijo tudi profesionalno, vendar mu ne zagotavlja

¹⁰ Z izrazom javni uslužbenec (ožji pomen) so zajete samo tiste osebe, ki službo opravljajo trajno in poklicno, ostali del pa so funkcionarji, ki pa niso javni uslužbenci.

¹¹ Podrobnejšo razmejitev uradniških in strokovno-tehničnih delovnih mest določa Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Ur. l. RS, št. 58/2003 in nasl.), ki vsebuje katalog tipičnih uradniških delovnih mest in uradniških nazivov, v katerih se lahko opravljajo naloge na teh delovnih mestih, ter katalog z razvrstitvijo strokovno-tehničnih delovnih mest.

trajnosti zaposlitve, saj je lahko ob političnih spremembah razrešen s položaja tudi pred iztekom mandata. Javni uslužbenci pa opravljajo službo v upravi kot svoj poklic, na podlagi sklenitve delovnega razmerja.

2.3 DELOVNA MESTA, NAZIVI IN POLOŽAJI V DRŽAVNI UPRAVI

Oblikovanje preglednega sistema delovnih mest, nazivov in položajev v državni upravi je predpogoj za zagotavljanje organizacijske preglednosti, ki omogoča načrtovanje zaposlovanja, razvoj kariere javnih uslužbencev, vzpostavlja sistem napredovanja in plačni sistem.

Korade Purgova (2004, 103) povzema definicijo iz zakona in opredeli delovno mesto kot »najmanjšo enoto organizacije državnega organa ali uprave lokalne skupnosti, pri čemer Zakon o javnih uslužbencih seveda loči uradniška in strokovno-tehnična delovna mesta.«

Delovna mesta, na katerih uradniki opravljajo javne naloge, so uradniška delovna mesta. Hkrati po so uradniška delovna mesta tudi tista delovna mesta, na katerih se opravljajo najzahtevnejše naloge v spremljajočih dejavnostih (npr. delovna mesta vodij kadrovske, finančne, pravne službe, službe za informatiko, glavne pisarne in službe za odnose z javnostmi) in pa tista zahtevnejša delovna mesta, ki so bistvenega pomena za izvrševanje nalog organa in za opravljanje katerih je zahtevano poznavanje javnih nalog organa ter najmanj visoka strokovna izobrazba.

Delovna mesta, na katerih javni uslužbenci opravljajo druga, večinoma spremljajoča dela, so strokovno-tehnična delovna mesta. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela so strokovno-tehnični javni uslužbenci.

Tako uradniška kot strokovno-tehnična delovna mesta se razvrščajo glede na zahtevnost delovnega mesta, ki se ravna po zahtevnosti dela in pogojev za opravljanje dela in druge okoliščine delovnih razmer (ZJU, 78. čl.). Razvrstitev obeh kategorij delovnih mest je pomembna zaradi pravilne priprave aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.

Poleg razčlenitve delovnih mest na uradniška in strokovno-tehnična je sistem javnih uslužbencev uvedel tudi pregleden sistem nazivov in položajev. Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem uradniki izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Položaji v državni upravi so (ZJU, 80. čl.):

- v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot,
- v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot,
- v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot,
- v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot,
- v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.

Kot pogoj za pridobitev položaja se poleg pogojev, ki se določijo za uradniška delovna mesta, lahko določijo funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s človeškimi viri, ki jih morajo uradniki na najvišjih uradniških položajih pridobiti v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj (ZJU, 81. čl.).

Pomembna novost v uradniškem sistemu so tudi nazivi. Uradnik izvršuje javne naloge na uradniškem delovnem mestu v nazivu, ki je vezan na njegov osebni status.¹² V uradniški naziv so imenovani le uradniki, ki se izberejo na podlagi javnega natečaja, medtem ko uradniki, ki so zaposleni za določen čas, niso imenovani v uradniški naziv.

Naloge na uradniškem delovnem mestu se lahko opravlja praviloma v treh nazivih posameznega kariernega razreda, z izjemo prvega in petega kariernega razreda ter položajev. Uradnik pridobi naziv z imenovanjem po izbiri na javnem natečaju.¹³ V višji naziv je mogoče napredovati na podlagi letnih ocen delovne uspešnosti ali s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto.

¹² Nazivi so razporejeni v šestnajst stopenj (od referenta IV do višjega sekretarja) v petih kariernih razredih. V organizacijo je možno vstopiti na delovna mesta v vseh kariernih razredih. Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na delovnem mestu, za katerega sklene pogodbo o zaposlitvi.

Tabela 2.1: Uradniški nazivi v državni upravi

Karierni razred	Stopnja	Naziv
1	1	višji sekretar
	2	sekretar
	3	podsekretar
2	4	višji svetovalec I
	5	višji svetovalec II
	6	višji svetovalec III
3	7	svetovalec I
	8	svetovalec II
	9	svetovalec III
4	10	višji referent I
	11	višji referent II
	12	višji referent III
5	13	referent I
	14	referent II
	15	referent III
	16	referent IV

Vir: povzeto po ZJU, 85. čl.

Zakonodajalec je določil pogoje za pridobitev naziva (ZJU, 86., 87., 88. in 89. čl.):

- predpisana izobrazba in delovne izkušnje,
- obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv,¹⁴
- znanje uradnega jezika,
- drugi pogoji (državljanstvo RS; 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).

¹³ V skladu s 57. členom ZJU se postopek za novo zaposlitev uradnika za nedoločen čas izvaja kot javni natečaj, postopek za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa po postopku, ki je določen z Zakonom o delovnih razmerjih.

¹⁴ V prvotnem besedilu Zakona o javnih uslužbencih je bil kot pogoj določen strokovni izpit za imenovanje v naziv (državni izpit iz javne uprave oziroma strokovni upravni izpit), ki ga je moral izbrani kandidat opraviti najkasneje v enem letu od sklenitve delovnega razmerja. S 15. 7. 2008 (novela ZJU, Ur. l. RS, št. 65/2008) je stopila v veljavo določba, po kateri mora uradnik, ki je imenovan v naziv, najpozneje v enem letu od sklenitve pogodbe o zaposlitvi opraviti obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv.

Uradniku lahko pridobljeni naziv ugasne z dnem prenehanja delovnega razmerja, z napredovanjem v višji naziv, z razrešitvijo (npr. ugotovitev nesposobnosti) ter v drugih primerih, ki so določeni z zakonom.

2.4 UPRAVLJANJE IN UPRAVA

Pojem upravljanje obsega široko področje človekovega delovanja. Sleherno človekovo delovanje je usmerjeno v zadovoljevanje določenih potreb. Odločanje o potrebah in načinu zadovoljitev teh potreb imenujemo upravljanje. Da potrebo zadovoljimo, moramo sprožiti akt upravljanja, odločitev. Upravljanje kot odločanje je proces izbiranja med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb (Bučar 1969).

Virant (1998, 16) opredeli upravljanje kot določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev.

Haček (2001, 18) pravi: »Upravljanje kot družbeni pojav je vedno odločanje o tem, kako naj delajo oziroma kako naj ravnajo drugi ljudje. Vsako upravljanje pa je hkrati tudi odločanje za izvrševanje odločitev drugih.«

Hegewisch (v Kohont 2004, 283) pravi, da proces reforme v upravi ni možen brez sprememb v upravljanju, vključno z upravljanjem človeških virov. V večini evropskih držav so zato intervencije v državni upravi usmerjene na spremembe v upravljanju človeških virov in razvoju vodij.

Podali smo nekaj opredelitev pojma »upravljanje«, pojem »uprava« pa je ožji od tega pojma.

Pojem uprava Virant (1998, 17–18) opredeli na dva načina – kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska opredelitev). Pri funkcionalni opredelitvi odgovorimo na vprašanje, kakšna dejavnost je uprava, pri organizacijski pa, kateri subjekti predstavljajo upravo.

Organizacijska teorija o upravi opredeljuje upravo kot organizatorično dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi z nekim skupnim ciljem oziroma skupno nalogo. Sistemska teorija gleda na organizacijo kot na sistem in ugotavlja, da ima vsak takšen sistem poseben

upravni podsistem, ki usmerja delovanje celotnega sistema. Ob pogledu na celoten proces upravljanja v organizaciji bi lahko upravo označili kot tisti del tega procesa, ki poteka na instrumentalni ravni. Uprava je torej tisti del upravljanja v organizaciji, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo. Uprava torej vedno pomeni odločanje, le da gre za konkretnije odločitve, ki izhajajo iz odločitev o ciljih organizacije (Virant 1998, 18).

Haček (2005a, 21) povzema navedbe različnih avtorjev in pravi, da je uprava »posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi dejavnostmi uresničuje postavljene cilje določene organizacije.« V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja z namenom dosežati določene cilje. Poleg naštetih v upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.

2.4.1 Javna uprava in javni sektor

Šmidovnik (1985, 129–130) pravi, da javna uprava vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami. Javno upravo tvori krog organov, povezan v poseben sistem, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti.

»Javna uprava je uprava v javnih zadevah« je definicija, ki jo je postavil Bučar. Po Bučarju lahko govorimo o javni upravi v formalnem in materialnem smislu. Javna uprava v materialnem smislu pomeni proces odločanja o javnih zadevah; javna uprava v formalnem smislu je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi (Bučar 1969, 39).

Sistem javne uprave je v širšem smislu sestavljen iz štirih področij (Trpin 1993, 17):

- državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno izhajajo iz lokalne skupnosti;

- javne službe so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo za delovanje družbe nujno potrebne javne dobrine in javne storitve, a jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja.

Opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna. Obstaja več kriterijev definiranja, npr. vir financiranja, subjekti, status zaposlenih in podobno.

Po mnenju Setnikar - Cankarjeve (v Kovač 2003, 194) je javni sektor zbir vseh organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem.

Definicija javnega sektorja v ZJU in ZSPJS je ožja. Javni sektor sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (ZJU, 1. čl. in ZSPJS, 2. čl.).

Z vidika zagotavljanja finančnih virov pa javni sektor v Sloveniji sestavljajo neposredni proračunski uporabniki (državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava) in posredni proračunski uporabniki (javni skladi, javni zavodi in agencije, ki jih je ustanovila država ali občina), Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih država ali občine odločujoče vplivajo na upravljanje (ZJF-D, 3. čl.).

2.4.2 Državna uprava

V magistrskem delu bomo obravnavali sistemski vidik upravljanja človeških virov v celotnem javnem sektorju. V skladu z namenom in cilji magistrskega dela se bomo pri analizi stanja pred reformo in pri analizi posameznih instrumentov upravljanja človeških virov omejili le na državno upravo. Razlog za tak pristop je v specifični urejenosti tega področja v državni upravi v primerjavi z ostalim delom javnega sektorja. Zakon o javnih uslužbencih kot ključni sistemski zakon v drugem delu ureja sistem in posebnosti javnih uslužbencev v državnih

organih in upravah lokalnih skupnosti, ne pa tudi položaja javnih uslužbencev v celotnem javnem sektorju.

Državna uprava je najobsežnejši korpus v okviru izvršilnega aparata države. Zgodovinsko gledano je državna uprava najstarejši segment javne uprave in še danes predstavlja njeno jedro. Označuje tisti aparat, prek katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve (Virant 1998, 63).

Državna uprava je organizacijsko gledano celota organov, ki upravljajo z državo; vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč z izvajanjem te politike. Funkcionalno gledano je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave v upravnem sistemu oziroma upravnem procesu je torej dokaj jasen – državna uprava sodi v instrumentalni del tega procesa (Virant, prav tam).

Državno upravo v organizacijskem pogledu predstavlja sistem organov, ki opravljajo določene državne upravne dejavnosti oziroma funkcije. V Sloveniji je državna uprava opredeljena v Zakonu o državni upravi kot del izvršilne oblasti Republike Slovenije, ki izvršuje upravne naloge. Organi državne uprave so vladne službe, ministrstva, organi v sestavi ministrstev in upravne enote (ZJU, 6. čl.).

Ministrstvo se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih. Organi v sestavi ministrstev opravljajo specializirane strokovne, izvršilne in razvojne upravne naloge, naloge inšpekcijskega in drugega nadzora in naloge na področju javnih služb. Upravne enote se ustanovijo za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno (ZDU-1, 14. čl.).

Za opravljanje upravnih nalog se pod določenimi pogoji lahko ustanovijo tudi javne agencije. Pooblastilo za opravljanje upravnih nalog lahko pridobijo tudi druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava (ZDU-1, 15. čl.).

Naloge državne uprave so v zakonodaji sistemsko opredeljene kot (povzeto po Kovač 2003, 197):

- *izvršilne naloge* v smislu izdajanja in izvrševanja splošnih ter konkretnih upravnih aktov (izvajanje zakonov in drugih predpisov, državnega proračuna, aktov vlade in odločanje v posameznih upravnih stvareh);
- *sodelovanje pri oblikovanju politik*, to je oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja ter priprava normativnih in drugih gradiv za vlado (predlogi zakonov, podzakonskih in drugih aktov ter gradiv);
- *razvojne naloge* (uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja in usmerja družbeni razvoj);
- *zbiranje informacij in spremljanje stanja na področjih, za katera je pristojna* (analitična funkcija);
- *zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države* (servisna funkcija);
- *inšpekcijsko in upravno nadzorstvo nad izvajanjem predpisov*.

Najsplošneje bi lahko rekli, da ima državna uprava dve glavni funkciji (Haček 2001, 38):

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti ter
- pripravo strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti.

3 UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV

V strokovni literaturi je človeški dejavnik ena najpogostejših tem, pa naj gre za tayloristično literaturo, v kateri je človek obravnavan kot privesek stroja, ali za kasnejše sodobne vire, kjer prevladuje spoznanje, da uspeh organizacije ni odvisen le od tehnologije in organizacijskih preobrazb, ampak zlasti od človeških zmožnosti in motivacije (Brejc 1997, 21).

Začetki načrtnega ukvarjanja s človeškimi viri segajo v konec 60-ih oziroma začetek 70-ih let prejšnjega stoletja v ZDA. Zaradi ekonomske krize so v številnih organizacijah pričeli iskati možnosti za preživetje in razvoj. Skrite rezerve so iskali v tehnologiji in materialu, vendar se je izkazalo, da so na teh področjih potenciali večinoma že optimalno izkoriščeni. Veliko neizkoriščenih rezerv pa so našli v človeških virih.

Menedžment kadrovskih virov (*ang. Human Resources Management*) je splet različnih programov in dejavnosti, s katerimi želimo doseči, da je ravnanje s kadrovskimi viri uspešno, to pomeni, da je v korist in zadovoljstvo posamezniku, organizaciji in družbi (Možina in drugi 2002, 409).

Brejc (1997, 23) poudarja, da upravljanje s človeškimi viri vsebuje zelo raznovrstna znanja, npr. študij dela, načrtovanje človeških virov, pridobivanje, selekcijo in razporejanje kadrov, usposabljanje in razvoj zaposlenih vključno z načrtovanjem karier, nagrajevanje in motivacijo, zdravo delovno okolje in podobno.

Po Rmanu (2003, 141) so procesi upravljanja s človeškimi viri tisti, »ki pomembno določajo medsebojne odnose in vrednote, ustrezno notranje in zunanje komuniciranje, saj so motivirani, zadovoljni, lojalni zaposleni temeljna predpostavka vsake dobre storitve ali proizvoda.«

Ko govorimo o upravljanju človeških virov, mislimo na znanje, sposobnosti, motivacijo in na osebnostne lastnosti zaposlenih, ne pa samih zaposlenih. Upravljati zaposlene bi pomenilo isto kot manipulirati z njimi. Res pa je, da človeške vire upravljamo tako, da vzpostavljamo ustrezno vzdušje v kolektivu, zaposlenim omogočimo razvoj in jih motiviramo, da izrazijo svoje talente, sposobnosti in lastnosti v delovnem procesu, v programu dela in razvoju organa ali širše uprave (Bagon 2003, 7).

Singer (1990, 3) definira koncept upravljanja s človeškimi viri kot posebno področje, ki skuša razviti programe, politiko in dejavnosti za pospeševanje zadovoljevanja konkretnih in splošnih potreb posameznika (zaposlenega), organizacije in družbe.

Rman (2004, 137–138) meni, da postaja ustrezno upravljanje človeških virov tista priložnost, ki predstavlja in ustvarja v delovanju organizacije največjo razliko in njeno konkurenčno prednost na trgu ali v kakovosti, prijaznosti in učinkovitosti upravnih storitev. Spremenjen način ravnanja z zaposlenimi tudi v javni upravi izhaja iz zahtev nove uslužbenske zakonodaje, spremenjenega delovanja kadrovske funkcije in upravnega menedžmenta.

Metode upravljanja človeških virov je treba razviti za vsako organizacijo posebej, saj modeli, ki so bili pripravljani za različna podjetja, niso popolnoma prenosljivi v druga okolja. Še večje težave pa zaradi specifičnih lastnosti, ki jih ima uprava, nastopijo pri prenosu teh modelov na področje upravnih dejavnosti (Stare 1997, 246–247).

Če povzamemo navedbe različnih avtorjev, potem lahko zaključimo, da upravljanje človeških virov obsega raznovrstne vsebine in sega od načrtovanja kadrov, do zaposlovanja, motiviranja, razvijanja kariere in napredovanja, vodenja, ocenjevanja delovne uspešnosti, nagrajevanja ter usposabljanja in izpopolnjevanja. Upravljanje človeških virov poteka z namenom, da bi na eni strani zagotovili večjo motiviranost, zadovoljstvo z delom in uspešnost posameznika pri delu, na drugi strani pa izboljšali učinkovitost organizacije. Bistvo uspešnega upravljanja človeških virov je združitev obeh ciljev kot povezanih in medsebojno odvisnih. Ali z drugimi besedami, ključ do uspeha je v pravem času postaviti prave ljudi na prava mesta in jih pravilno motivirati za uspešno delo, ki omogoča doseganje ciljev organizacije.

V strokovni literaturi najdemo različne prevode angleškega pojma *Human Resources Management*. Najpogosteje se uporablja oziroma prevaja kot ravnanje s človeškimi viri, upravljanje človeških virov, ravnanje z ljudmi pri delu, upravljanje človeških potencialov, ravnanje s človeškimi zmožnostmi, menedžment kadrovskih virov, sproščanje človeških zmogljivosti, ravnanje z ljudmi.

Da bi se izognili izrazoslovni problematiki bomo, v magistrskem delu uporabili izraz upravljanje človeških virov (v nadaljevanju naloge UČV), ki se v državni upravi kot tudi v novejši strokovni literaturi najpogosteje uporablja.

3.1 STRATEŠKO UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV IN SPREMENJENA VLOGA KADROVSKE FUNKCIJE

Strokovnjaki so razvili koncept strateškega UČV, da bi poudarili njegovo pomembnost za uspešno delovanje organizacije, ki se nanaša na smer, ki ji organizacija želi slediti, da doseže svoje cilje (Harris in Ogbonna 2001).

Človeški viri tako postajajo pomemben dejavnik uspešnosti organizacije, da jih je treba vključiti v strateško dejavnost organizacije. Z vzpostavljanjem decentralizacije, projektnih timov, »ad hoc« delovnih skupin se prenese večina procesov in aktivnosti na nižjo organizacijsko raven, medtem ko strateško UČV prevzema vrhovni menedžment. Strateško UČV je vertikalno integrirano s strateškim planiranjem in horizontalno z ostalimi funkcijami UČV, kot so izobraževanje zaposlenih, načrtovanje, pridobivanje in selekcija kadrov, napredovanje in podobno.

Procesi sodobnega in strateško usmerjenega UČV gredo v smeri uvajanja različnih tržnih mehanizmov in izvajanja dejavnosti preko zunanjih izvajalcev (*ang. outsourcing*). Ekonomska učinkovitost je postala ena izmed najpomembnejših standardov, ki se med drugim kaže tudi v zmanjševanju velikosti javnega sektorja (večja fleksibilnost zaposlovanja in zmanjšanje števila zaposlenih). Prav tako so opazne spremembe v smeri večje fleksibilnosti in decentralizacije, s poudarkom na večji odgovornosti za rezultate dela in delovni izvedbi (OECD 2001).

Prehod iz tradicionalne kadrovske funkcije v sodobno, strateško UČV zahteva popolnoma spremenjeno vlogo kadrovske funkcije, ki je (Ulrich 1997):

- strateški partner pri uresničevanju poslovne strategije organizacije (pripravlja prioritete, modele, definira organizacijsko arhitekturo, je član vodstva organizacije, izvaja strategije, decentralizirano spremlja in odloča o razvoju zaposlenih, obvešča o ključnih spremembah);
- upravljavec sprememb (upravlja in nadzira organizacijsko kulturo, prenaša ideje v prakso, nevtralizira odpor, uvaja nove oblike vodenja);

- administrativni strokovnjak (skrbi za učinkovitost kadrovskega podsistema, oblikuje centre znanja, svetuje vodjem na področju UČV, pomaga ključnim zaposlenim);
- zastopnik zaposlenih (upravlja psihološke pogodbe z zaposlenimi, je vezni člen med vodstvom organizacije in zaposlenimi, ustvarja odprto komunikacijo).¹⁵

Farnham in Hortonova (1996, 324) navajata trende prehajanja iz tradicionalnega k sodobnim oblikam UČV in v tem okviru izpostavita kadrovske funkcije, ki postaja strateško pomembnejša od upravne. Avtorja poudarita večjo fleksibilnost pri zaposlovanju, odnosi med delodajalcem in delojemalcem so enakopravnejši kot prej, država kot delodajalec povzema uspešne pristope UČV iz zasebnega sektorja, stil vodenja se spreminja iz paternalističnega v racionalističnega.

Tabela 3.1: Prikaz razlik med klasično kadrovske funkcije in UČV

KLASIČNA KADROVSKA FUNKCIJA	UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV (UČV)
Je neodvisna funkcija.	Je podsistem večjega sistema organizacije.
Glavna naloga je učinkovito izvajanje zahtev.	Glavna naloga je razvijanje sposobnosti.
Odgovorna je za kadrovske zadeve.	Vsi vodje delijo odgovornost UČV.
Temeljni poudarek je na administrativnem urejanju in upravljanju.	Glavna usmeritev je razvijanje in motiviranje zaposlenih.
Glavni motivator so plače in nagrade.	Zaposleni so motivirani skozi izzive in priložnosti svojega razvoja in kreativnega dela.

Vir: Ažman (1993, 43).

¹⁵ Predstavili smo prilagojen Ulrichov strateški model k posamezniku usmerjenega UČV. Ulrich (1997) je opredelil HR-strategijo kot rezultat poslanstva, vizije in prioritet HR-funkcije. Vloge kadrovske delavcev so predvsem štiri: strateški partner menedžmentu (svetovalna vloga), agent, menedžer in upravljavec sprememb, zastopnik zaposlenih in administrativni strokovnjak.

Mihaličeva in Miklavčič (2004, 10) na podlagi tujih raziskav navajata, da je uspešnost organizacije odvisna od uspešnosti njene kadrovske funkcije. Tako v teoriji kot v znanstvenih raziskavah in v praksi se je potrdilo, da odlične organizacije odlično upravljajo z zaposlenimi. Cilj kadrovske funkcije je ustvarjanje odličnih delovnih mest, odličnih delovnih okolij in odličnih zaposlenih. Ključni dejavniki odličnosti so medsebojno zaupanje, ponos na svoje delo in uživanje pri delu.

Ulrich, Losey in Lake (1997, 8) pravijo, da so mimo časi, ko je organizacija uporabljala kadrovske funkcije le za vzdrževanje kartotek in vodenje administrativnih postopkov. V najuspešnejših organizacijah ima kadrovska funkcija vlogo kritičnega dolgoročnega strateškega partnerja, strateško UČV pa je postavljeno za najvišjo prioriteto v organizaciji.

Luckman (v Možina in drugi 2002, 24) loči organizacijo kadrovske službe oziroma oddelkov za ravnanje s človeškimi viri glede na operativni in strateški vidik. Kadrovska dejavnost v operativnem smislu je mišljena kot logistika, npr. tradicionalne kadrovske naloge (zaposlovanje, usposabljanje, napredovanje in odpuščanje). Kadrovska dejavnost v strateškem smislu pa poudarja vse naloge, od načrtovanja kadrov do vodenja in spremljanja. Namen te dejavnosti je najboljša izraba človeških virov in uvajanje potrebnih sprememb.

Osrednje naloge kadrovske funkcije so (povzeto po Vodopija in drugi 2005, 8/2. pogl., 67; Werther in Davis 1987, 262): motiviranje delavcev znanja (odkrivanje talentov, zadržanje ključnih kadrov, nagrajevanje po delovni uspešnosti in kompetencah), skrb za osebni in strokovni razvoj zaposlenih, sprememba sloga vodenja (drugačna odgovornost posameznikov in timov) in skrb za zadovoljevanje potreb zaposlenih. Ključne naloge so še upravljanje delovne uspešnosti, zniževanje stopnje fluktuacije in priprava programov usposabljanja z merjenjem učinkov.

Hoogendoorn in Brewster (v Mesner Andolšek in Štebe 2004, 37) sta analizirala strukturne premike izvajanja funkcije UČV v evropskih organizacijah. Ugotovila sta, da ta funkcija od specialistov za UČV prehaja v roke neposrednih vodij (devolucija). Najvišjo stopnjo devolucije imata Švedska in Danska, najnižjo pa imajo Italija, Irska, Francija in Velika Britanija. Razlog za devolucijo gre po Hymanu (v prav tam, 38) iskati v večji konkurenčnosti, zniževanju hierarhičnih ravni v organizaciji, zmanjševanju delovne sile, pa tudi zaradi dvomov o tem, da veliki kadrovske oddelki dejansko prispevajo k organizacijski uspešnosti.

Empirične raziskave kažejo, da je za slovenske organizacije glede odločanja o kadrovskih politikah značilna višja stopnja centralizacije kot v evropskih organizacijah in višja stopnja devolucije (vključenosti linijskih vodij v naloge UČV) ter s tem večja odgovornost neposrednih vodij za izvajanje teh politik (Mesner Andolšek in Štebe 2004, 58).

Linijski vodje v naših organizacijah prevzemajo več odgovornosti kot v britanskih in italijanskih, vendar pa ne dosegajo švedskih in nemških. In prav v nemških in švedskih organizacijah dela največ strokovnih kadrovskih delavcev na 100 zaposlenih. Ta podatek potrjuje dopolnjevanje UČV in strokovne kadrovske dejavnosti. Čim bolj so linijski vodje vključeni v UČV, tem več strokovne podpore potrebujejo (Možina in drugi 2002, 383).

V tem kontekstu velja izpostaviti raziskavo, ki je proučevala UČV v 24 pretežno evropskih državah. Raziskava kaže, da imajo slovenske organizacije (v primerjavi z razvitimi državami zahodne Evrope in skandinavskimi državami) značilnosti modela neintenzivnega UČV. V Sloveniji je v kadrovskih službah zaposlen v povprečju le en strokovnjak na sto zaposlenih (povprečje v evropskih državah je 2,52), kar povzroča neodzivnost kadrovske službe na številne, predvsem razvojne naloge. Kadrovski strokovnjaki so preobremenjeni z rutinskimi nalogami, zato je kakovost njihovega strokovnega in razvojnega dela manjša. V Sloveniji je vodja kadrovskega področja v več primerih član vodstva organizacije, kot je povprečje v obravnavanih evropskih državah, in približno v enaki meri sodeluje pri nastajanju organizacijske strategije. Vodje in ostali zaposleni so v Sloveniji v primerjavi z obravnavanimi evropskimi državami deležni več materialnih vzpodbud in se jih tudi bolj pogosto ocenjuje. Za vodje velja, da so deležni tudi več usposabljanja. Na splošno so vodje v naših organizacijah v večji, drugi zaposleni pa v manjši meri vključeni v UČV, kot je povprečje v obravnavanih pretežno evropskih državah. Za slovenske organizacije je značilna zaprtost in neprožnost zaposlovanja. Pri kadrovanju so prisotne usmeritve na notranji trg delovne sile, kar pomeni, da slovenske organizacije dajejo prednost domačim kadrom, poleg tega pa v manjši meri uporabljajo zunanje kadrovske storitve (Ignjatović in Svetlik, 2004, 13–30).

Raziskava »Profesionalizacija kadrovske funkcije« je bila opravljena v letu 2005. V njej je sodelovalo 178 posameznikov, od tega 27,8 odstotka iz javne uprave. Raziskava je pokazala, da več kot 55 odstotkov kadrovikov opravlja splošne in operativne kadrovske zadeve (Brečko 2005a, 76–80).

Podatki iz druge raziskave, ki jo navajata Mihaličeva in Miklavčič (2004, 11) kažejo, da slovenski kadroviki porabijo 28,1 odstotka svojega časa za vodenje kadrovske evidence, 14,7 odstotka za reševanje pravnih zadev iz delovnega razmerja, 13,3 odstotka za izvajanje izbirnih postopkov, razporeditve in odpuščanja, 11,2 odstotka za potrebe plačne politike in za vrednotenje delovnih mest in le 12,6 odstotka za sodelovanje pri pripravi projektov razvoja kariere zaposlenih in programov izobraževanja. Preostali čas namenijo administraciji, varstvu pri delu, zavarovanju, informiranju in splošnim zadevam. Ti rezultati kažejo na izjemno administrativno usmerjenost kadrovske službe v Sloveniji.

Manj kot 10 odstotkov kadrovikov meni, da imajo v organizaciji vlogo strateškega partnerja in svetovalca vodilnemu menedžmentu. Prav tako si kadroviki želijo več avtonomije pri odločanju. Raziskava kaže, da je ne glede na vse spremembe v 90. letih razvoj kadrovske funkcije v slovenskih organizacijah vključno z javno upravo pravzaprav na začetku (Brečko 2005a, 76–80).

V organih državne uprave je po našem mnenju prevladujoča administrativna povezava (tipologija po Trevnovi 1998, 40–42). Zanj je značilno, da je kadrovska funkcija usmerjena predvsem v izvajanje operativnih aktivnosti na področju zaposlovanja, ocenjevanja delovne uspešnosti, napredovanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter plačnega sistema. Občasno je prisotna še enosmerna povezava, ko kadrovska služba sodeluje v fazi izvedbe strateškega načrta organa (npr. v postopku reorganizacije).

Da bi zagotovili večjo uspešnost in strateško usmerjenost UČV, bi bilo treba kadrovske funkcije v državni upravi vključiti v proces strateškega načrtovanja, razvoja in upravljanja. V tem primeru je vodja kadrovske službe oziroma vodja kadrovskega poslovanja član najožjega vodstva organa, z jasno opredeljenimi »sistemskimi« pristojnostmi. Pri tem mu je treba zagotoviti avtonomijo delovanja, jasno opredeliti merila za vstop v kadrovske stroke (npr. kadrovske certifikate), določiti odgovornost in etiko ravnanja.

3.2 INSTRUMENTI UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV

Kohont in Svetlik (Svetlik in drugi 2005, 64) trdita, da lahko človeške vire različno upravljamo. Bistveno je, da so posamezne faze med seboj povezane v učinkovit, prožen in pregleden sistem.

Instrumenti¹⁶ UČV so vsi programi in aktivnosti organizacije, ki jih usmerimo v zaposlene za doseganje skupnih ciljev.

Majcnova (2005, 36) izpostavlja, da k razvoju zaposlenih pripomoremo z različnimi instrumenti, kot so modeli kompetenc, delovne uspešnosti in letnimi razgovori.

Mihaličeva (2006, 145–147) navaja nekaj ključnih instrumentov UČV:

- izdelava kompetenčnih načrtov in pristop k upravljanju s kompetencami zaposlenih,
- sistem merjenja zadovoljstva zaposlenih z delom in pogoji dela,
- karierni menedžment zaposlenih (model izdelave kariernih načrtov),
- model sistemizacije v organizaciji,
- sistem izvajanja ocenjevanja zaposlenih,
- mehanizem nagrajevanja kompetenc zaposlenih,
- pristop k ocenjevanju zaposlenih glede na uspešnost pri delu,
- sistem internega in eksternega rotiranja zaposlenih,
- instrument definiranja in spremljanja individualnih letnih ciljev zaposlenih,
- sistem uvajanja novozaposlenih,
- sistem psiholoških pogodb,
- koncept načrtnega in sistematičnega izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja zaposlenih,
- mehanizem letnih razgovorov med vodji in sodelavci,
- sistem pridobivanja in izbire kadrov,
- model horizontalnega in vertikalnega napredovanja v organizaciji,
- menedžment organizacijske kulture in klime,
- sistem razvoja ključnih zaposlenih in naslednikov,
- sistem izvajanja pripravništva,
- pristopi »coachinga«,
- pristop k vodenju s cilji itd.

¹⁶ Instrument (1) je zelo natančna priprava, ki se uporablja pri specializiranem strokovnem, znanstvenem delu; (2) kar se rabi ali je namenjeno za opravljanje določene dejavnosti, za doseg določenega cilja; sredstvo, pripomoček (zakon je tisti instrument, ki ureja kadrovske planiranje; uporabljati davčne, finančne, politične instrumente). Povzeto po Slovarju slovenskega knjižnega jezika (Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU 2008).

V nadaljevanju bomo predstavili splošne oziroma konceptualne značilnosti UČV in opravljene raziskave na področju načrtovanja, pridobivanja in izbire kadrov, kariere in napredovanja ter usposabljanja in izpopolnjevanja.

3.3 NAČRTOVANJE, PRIDOBIVANJE IN IZBIRA KADROV

Postopek zaposlovanja lahko razdelimo na več korakov. Zaposlovanje v širšem pomenu predstavlja verigo aktivnosti od načrtovanja do ravnanja z že zaposlenimi delavci. Zaposlovanje v ožjem smislu pa predstavlja tiste aktivnosti, ki so potrebne, da organizacija pridobi novega delavca (Ivanuša - Bezjak 2006, 62).

Kohont (2004, 291) razume prakso kadrovanja kot »orodje prožnosti organizacije, ki po eni strani organizaciji omogoča spremljanje in učinkovito reagiranje na potrebe po delovni sili oz. pridobivanje zelenih kadrov iz eksternega trga delovne sile, po drugi strani pa ohranja za organizacijo pomembne kadre znotraj nje.«

3.3.1 Načrtovanje kadrov

Načrtovanje kadrov (*ang. Human Resource Planning*) je napovedovanje potreb organizacije po človeških virih in načrtovanje dejavnosti za njihovo pridobivanje. Načrtovanje kadrov mora odgovoriti predvsem na vprašanje, koliko in kakšne vrste kadrov potrebujemo za upravljanje, vodenje in izvrševanje nalog v prihodnje in za doseg postavljenih strateških ciljev in zelenih rezultatov (Možina in drugi 2002, 46 in 410).

Vukovič in Migličeva (2006, 43–44) sta razvila model načrtovanja kadrov, ki vključuje:

- zbiranje informacij iz notranjega okolja (strategija organizacije, poslovni načrti, stopnja fluktuacije in mobilnosti) in zunanjega okolja (tehnologija, konkurenca, trg dela, demografska in socialna gibanja, zakonodaja na državni ravni);
- napovedovanje potreb po kadrih (kratkoročna napoved za obdobje enega leta in dolgoročna napoved);
- napoved pridobivanja kadrov (notranji in zunanji viri);
- načrt in vodenje programov, s katerimi se zagotovi potrebne kadre (spreminjanje potreb po znanjih in spretnostih, razvijanje načrtov karier);

- povratne informacije procesa načrtovanja (Ali so bile napovedi natančne?, Ali so programi zadovoljili potrebe?).

3.3.2 Pridobivanje kadrov

Pridobivanje kadrov zajema postopke za pridobitev najprimernejših kandidatov za potrebe organizacije. Pri tem je ključno, da se značilnosti, mišljenje in vrednote posameznika ujemajo z zahtevami delovnega mesta in s kulturo, pravili ter strategijo organizacije (Adkins v Heraty in Morley 1998, 665).

Pridobivanje kandidatov se nanaša na vsako aktivnost, katere namen je, da vpliva na število ljudi, ki zaprosijo za delo, vrsto prosilcev za delo in verjetnost, s katero bodo prosilci sprejeli zaposlitev, če bo ta na voljo (Breaugh v Treven 1998, 181).

Po mnenju Vukoviča in Migličeve (2006, 87–88) je pridobivanje kadrov dvosmeren proces med organizacijo in potencialnim kandidatom, kjer se srečajo potrebe obeh. Proces je usmerjen v ključne cilje: pridobiti čim večje število visoko usposobljenih iskalcev zaposlitve, in čim hitreje zapolnjevanje potreb po kadrih z najnižjimi možnimi stroški, vzpostaviti pozitivno vzdušje in medsebojne odnose med zaposlenimi ter zmanjšati fluktuacijo.

Kadre lahko izbiramo med zaposlenimi (interno) ali zunaj organizacije (eksterno). Informacije o potrebi po novih kadrih se posreduje na več načinov. Ivanuša - Bezjakova (2006, 69) navaja naslednje načine: objava oglasa v medijih oziroma na internetu, na Zavodu RS za zaposlovanje, vključitev v bazo agencije za kadre, dan odprtih vrat v organizaciji, ustna informacija.

Najstarejša in v praksi še vedno pogosto uporabljena je *metoda neformalnega pridobivanja kadrov*. Pojavlja se v različnih oblikah: od poizvedovanja pri prijateljih, znancih, poklicnih kolegih do nagovarjanja kandidatov, ki delajo pri drugih delodajalcih. Delodajalci pridejo do kandidatov na podlagi priporočil. Verjetno je, da bodo novinci čutili posebno odgovornost do kolegov, ki so jih priporočili, in tudi do organizacije, zato je manjša možnost fluktuacije. Slaba stran te metode je, da lahko prispeva k oblikovanju zaprtih krogov in klik, ki delujejo v interesu svojih članov in praviloma v nasprotju s cilji organizacije (Možina in drugi 2002, 135).

Druga razširjena metoda pridobivanja kadrov je *neposredno javljanje kandidatov* pri delodajalcih. Podatke o kandidatih organizacije vnašajo v baze podatkov ter jih obveščajo o delovnih mestih, ko se ta pojavijo. Ta metoda je za organizacijo poceni, ne moremo pa zajeti kandidatov, ki jih na trgu primanjkuje (Možina in drugi, prav tam).

Vukovič in Migličeva (2006, 105–110) priporočata, da organizacija neformalne metode kombinira s formalnimi metodami zaposlovanja.

Pomemben vir kadrov so *zavodi za zaposlovanje*, ki k delodajalcem na podlagi ustrezne izbire napotijo želeno število kandidatov za zaposlitev. Uveljavljajo se tudi *zasebne agencije za zaposlovanje*. Njihova prednost je v tem, da so specializirane za določeno vrsto kandidatov, o kandidatih imajo dobre podatke in ponudijo lahko tudi druge storitve (npr. testiranje) (Možina in drugi 2002, 137).

Oglasi v javnih medijih, kot so časopisi, revije, Uradni list RS, spletne strani, so razširjena in uporabna metoda za pridobivanje kadrov. Prednost te metode je, da z njo dosežemo veliko število kandidatov. Metoda »doseže« tudi veliko »nepravih« ljudi, ki ne ustrezajo zahtevam za razpisano delovno mesto, kar je njena slabost (Možina in drugi 2002, 137–138).

Seveda pa ne smemo spregledati *pridobivanja kadrov iz notranjih virov*, torej že zaposlenih v organizaciji. Med prednostmi takšnega kadrovanja Dessler (1988, 121–122) izpostavlja večjo privrženost zaposlenih organizaciji. Če gre za napredovanje, to povečuje lojalnost zaposlenih in omogoča dolgoročno usmerjeno kadrovanje za vodstvena mesta. Poleg tega notranji kandidati potrebujejo manj uvajanja, verjetnost pravilne izbire pa je večja. Ne gre pa zanemariti tudi negativnih posledic takšnega kadrovanja, kot je na primer uveljavljanje avtoritete notranjega kandidata, ki postane vodja. Prav tako se lahko zgodi, da pri notranjem kadrovanju izberemo zaposlenega, ki je »na vrsti« za napredovanje in ne zaposlenega, ki najbolj ustreza delovnemu mestu. Največji problem je vse večja zaprtost organizacij, saj notranji kandidati običajno problemov ne vidijo ali pa jih rešujejo na ustaljene načine.

Notranje kadrovanje se uporabi takrat, kadar je potrebno za delovno mesto poiskati osebo, katere sposobnosti so znane. Takšno kadrovanje je tudi krajše in cenejše kot zunanje kadrovanje. Slabost takšnega kadrovanja je t. i. verižni efekt, saj ob premestitvi zaposlenega ostane prazno drugo delovno mesto, ki ga je treba zapolniti. Pojavi se lahko tudi

nezadovoljstvo tistih kandidatov v organizaciji, ki niso bili izbrani na prazno delovno mesto. Notranje kadrovanje prav tako lahko zaduši kreativnost in inovativnost zaposlenih (Vukovič in Miglič 2006, 93–95).

Rezultati mednarodne primerjalne študije o upravljanju človeških virov iz leta 2004 kažejo, da v slovenskem javnem sektorju 66,7 odstotka organizacij zapolni prazna delovna mesta vodij s kadri, ki so že zaposleni v organizaciji, 23,3 odstotka organizacij uporabi eksterno oglaševanje, le manjši del organizacij (3,3 odstotka) pa uporabi usluge kadrovskih agencij. Opazne so tudi razlike med organizacijami. Čim večja je organizacija in tem bolj izobražene kadre ima, tem pogosteje zapolni delovna mesta vodij s kadri iz organizacije. Torej čim bolj je zahtevno delovno mesto, tem manjša je verjetnost, da bodo organizacije iskale »zunanje« kadre (Černigoj Sadar in drugi 2005, 35–40).

3.3.3 Metode za izbiro kadrov

V teoriji in praksi se skozi selekcijski proces izbire kadrov uporabljajo različne metode, pri čemer v prvi fazi uporabljajo stroškovno in časovno manj zahtevne, kasneje, ko se število kandidatov zmanjša, pa zahtevnejše metode. Postopek mora biti zasnovan tako, da ob čim manjših stroških pridemo do ustreznega števila primernih kandidatov za zaposlitev.

Koliko selekcijskih metod in katere bo organizacija izbrala, je odvisno od različnih faktorjev. Torrington in Hallova (1991, 286–288) navajata naslednje:

- delovno mesto (nekatero selekcijske metode, npr. ocenjevalni centri, so primerne le za menedžerska delovna mesta),
- sprejemljivost in primernost posameznih metod (za višja delovna mesta je uporaba inteligenčnih testov v selekcijskem postopku neprimerna in nesprejemljiva),
- strokovna usposobljenost članov, ki sodelujejo v selekcijskem postopku (samo strokovno usposobljeni člani lahko verodostojno in kompetentno ocenijo kandidata),
- administrativne okoliščine (vrstni red izbirnih postopkov),
- čas (pomemben dejavnik, ki vpliva na izbiro metod),
- točnost odločitve (povezana je s pravilno izbiro in uporabo selekcijskih metod),
- stroški (za višja delovna mesta organizacije porabijo običajno več sredstev).

Da bi med prijavljenimi kandidati, ki izpolnjujejo razpisne pogoje, izbrali najustreznejšega, se uporabljajo različne metode.

Pisne prijave so najbolj klasična metoda v prvi fazi izbire za prosto delovno mesto. V prijavi posamezniki običajno poudarjajo le svoje pozitivne strani (priložijo potrdila, priporočila ipd.). Da pa bi se temu izognili, lahko organizacije pripravijo standardizirane obrazce za prijavo. Z analizo prijav običajno izločimo tiste kandidate, ki nimajo ustrezne izobrazbe in delovnih izkušenj, ali pa imajo lastnosti, ki ne ustrezajo zahtevam delovnega mesta.

Po Singerju (v Možina in drugi 2002, 148) so *zaposlitveni testi* (ang. *Employment Tests*) »objektivna in standardizirana merila za pridobivanje informacij o interesih, znanju, sposobnostih, vedenju in drugih lastnostih posameznikov.« Uporaba testov temelji tudi na empirično potrjenih raziskavah, ki ugotavljajo, da so dosežki na testih povezani z uspešnostjo dela.

Vukovič in Migličeva (2006, 153) navajata, da so *zaposlitveni testi* zaradi testiranja sposobnosti za delovno mesto predvidoma natančna in objektivna napoved določenih sposobnosti, potrebnih na delovnem mestu. Pri izvedbi testov je ključno upoštevanje ustrezne metodologije (veljavnost, objektivnost, zanesljivost ter pravilna interpretacija rezultatov).

S testi ugotavljamo posameznikove lastnosti, na podlagi katerih sklepamo, kakšno bo njihovo vedenje pri izvajanju nalog. Priprava in strokovna izvedba testov je dokaj draga metoda izbire kandidatov, zato je treba že na začetku preveriti, če jo je smiselno uporabiti.

Teste v grobem delimo na individualne in skupinske. Med individualne, ki jih avtorji imenujejo tudi psihološki, uvrščamo inteligenčne teste, osebnostne teste,¹⁷ teste posebnih sposobnosti in teste dosežkov (Možina in drugi 2002, 148–149).

¹⁷ Osebnostni testi se opisujejo kot merilo za temeljne vidike kandidatove osebnosti, kot so stopnja introvertiranosti/ekstrovertiranosti, čustvene stabilnosti, motivacije ipd. Osebnostni testi so še posebej pomembni za menedžerje, pri katerih je odločilna sposobnost presoje, vplivanja na sodelavce in povezovanja z drugimi ljudmi. Več o tem Treven (2000, 190–191).

V drugo skupino uvrščamo skupinske teste. Ti so najpogosteje oblikovani kot posebne naloge, ki od članov skupine zahtevajo odločanje, diskusijo, branjenje stališč in podobno. Ti testi bolj neposredno kažejo vedenje posameznikov v konkretnih delovnih razmerah. Poleg tega z njimi lahko ugotavljamo sposobnost kandidatov za timsko delo, socialne spretnosti (agresivnost, taktičnost, odzivanje na kritiko, prilagajanje drugačnim mnenjem, vplivnost na druge), intelektualne spretnosti (jasnost misli, možnost izražanja, uporaba znanja in izkušenj pri reševanju problemov) in stališča kandidatov (Možina in drugi 2002, 149).

Različni avtorji (Treven 1998, 204; Možina in drugi 2002, 150–154; Vodopija in drugi 2005, 8/2. pogl., 43–47) navajajo, da se za izbiro kandidatov oziroma ocenjevanje predvsem ključnih kadrov uporabljajo t. i. ocenjevalno-razvojni centri oziroma ocenjevalna središča (*ang. Assessment center*). Pri ocenjevalnih centrih gre za metodo ocenjevanja in vrednotenja dela kandidatov pri različnih nalogah v intenzivnih in stresnih situacijah (skupinske razprave brez vodij, intervjuji in igranje različnih vlog, testi, fokusne delavnice, individualne predstavitve). Skupino kandidatov ocenjevalci seznanijo s konkretnim problemom organizacije, ti pa morajo na podlagi razprave priti do konkretnih rešitev. Pri tem se prikažejo sposobnosti medsebojnega komuniciranja, vodstvene in organizacijske sposobnosti kandidatov, občutljivost na stres, način razmišljanja, motivacija in drugo. S tem se skušajo ugotoviti razlike med zahtevanimi kompetencami delovnega mesta in kompetencami, ki jih posameznik dejansko ima.

Ugotavljanje in merjenje kompetenc v ocenjevalnih centrih je transparentna, standardizirana, znanstvena metoda, ki se uporablja v selekcijskem postopku (pri zaposlovanju novih kandidatov) in pri načrtovanju posameznikovega profesionalnega razvoja v organizaciji (razvoj kompetentnosti). Postopek in ocenjevalni faktorji so podrobno pojasnjeni, kriteriji za ocenjevanje so znani vnaprej. Vedenje, ki ga opazujemo, je vnaprej predvideno. Bistvena funkcija te metode je zmanjšanje tveganja pri kadrovskih odločitvah (izborih, napredovanju in ocenjevanju) predvsem pri vodilnih, vodstvenih ter ostalih ključnih kadrih.

Posebna metoda izbire kandidatov je *zaposlitveni intervju* (*ang. Employment Interview*), ki se mu med vsemi metodami izbire posveča največ pozornosti. Intervju je pripomoček, ki omogoča sorazmerno hitro in sistematično zbiranje informacij o kandidatu, ki jih organizacija ni uspela pridobiti s pomočjo testov in pisnih prijav. V izbirnem postopku se običajno intervju izvede po opravljenem testiranju kandidatov. Cilj intervjuja je, da ugotovimo, ali je kandidat

primeren za opravljanje dela na razpisanem delovnem mestu, hkrati pa z intervjujem damo kandidatu možnost, da spozna organizacijo in delovno mesto, za katerega kandidira. Ocene kandidatov so pri intervjuju v večji meri odvisne od ocenjevalcev (subjektivnost ocenjevanja), njihove usposobljenosti, ustrezne vsebinske in organizacijske priprave ter interpretacije rezultatov.

Mednarodna primerjalna študija s področja UČV iz leta 2004 je pokazala, da slovenske organizacije javnega sektorja za izbiro vodij najbolj pogosto uporabljajo individualni intervju (71,4 odstotka organizacij) in intervju pred komisijo (54,8 odstotka organizacij). Manj kot polovica organizacij uporablja pri izbiri vodij obrazce za prijavo. Preseneča sorazmerno majhna uporabnost psihometričnih testov (12,9 odstotka organizacij), kar je verjetno povezano s stroškovno in vsebinsko zahtevnostjo metode. Sicer pa statistično gledano lahko rečemo, da čim bolj zahtevno je delovno mesto, več selekcijskih metod uporabijo organizacije za izbiro kandidatov (Černigoj Sadar in drugi 2005, 41–45).

Vse predstavljene selekcijske metode so, upoštevaje postavljene kriterije (znanja, sposobnosti, ustrezno izobrazbo, delovne izkušnje), v funkciji končne odločitve o izbiri najustreznejšega kandidata. Idealno je, da izberemo kandidata, ki izpolnjuje vse zahtevane pogoje, ki nima nobene nezaželene lastnosti in čim več zelenih lastnosti, saj s tem zmanjšamo možnost fluktuacije in skrajšamo čas, v katerem novozaposleni doseže pričakovane delovne rezultate.

Bernardin in Russell (1993, 21) izpostavljata klasično napako kadrovanja, ko se precenjuje pomen strokovne usposobljenosti. Zavedati se moramo, da strokovna usposobljenost sama po sebi še ne zagotavlja uspešnosti. Verjetnost prave izbire je večja, če pri izbiri damo prednost kandidatu, ki bolj ustreza tudi po drugih kriterijih (npr. motivacija in čustvena inteligenca).

3.4 KARIERA IN NAPREDOVANJE ZAPOSLENIH

3.4.1 Definicija kariere in oblike karier

Vprašanje, kaj je kariera, nima zgolj enega preprostega odgovora. Pojem kariere lahko definiramo kot načrtovano ali nenačrtovano zaporedje dela ali aktivnosti, ki vključuje elemente napredovanja (po subjektivnem občutku), samouresničevanja in osebnega razvoja v določenem času (Clark 1992, 4).

Daniela Brečko (2006, 33) razume kariero kot življenjsko in poklicno pot posameznika. Kariera v širšem smislu zajema aktivnosti, ki izvirajo iz posameznikovega biosocialnega, družinskega in delovnega cikla, se med seboj tesno prepletajo in vplivajo na smer, intenziteto in hitrost njegovega osebnega razvoja. Posebej opredeli delovno kariero kot izobraževalno pot posameznika, pri čemer se ta izobražuje, usposablja in izpopolnjuje za organizacijske vloge, ki mu dajejo občutek osebnega napredovanja in uspešnosti pri delu.

Hall (1996, 44) opredeli kariero »z vsemi deli, ki jih posameznik opravlja v toku svojega delovnega življenja.« Po njegovem je treba kariero pojmovati predvsem v smislu vseživljenjskega učenja in pridobivanja izkušenj z delom.

Po Konradu (1996, 5–6) je karierni razvoj strokovni, delovni in osebni razvoj posameznika na nekem delovnem področju, praviloma usmerjen z načinom dela, ki ga privlači.

Pojmovanje kariere postaja vse bolj nevtralen okvir za odločitve posameznika v zvezi s poklicem. Vzorci kariere so vse bolj pestri in večsmerni, saj je v karieri poleg premikov navzgor vse več lateralnih premikov in tudi premikov navzdol (Brečko 2006, 31).

Na splošno ločimo med tremi osnovnimi kariernimi oblikami, in sicer birokratsko, profesionalno in podjetniško (Brečko 2004, 23–24 in Mihalič 2006, 39–49):

- *Birokratska kariera* temelji na napredovanju v hierarhični strukturi organizacije (vertikalno napredovanje). Pri tej obliki napredovanja se spreminjajo nazivi zaposlenega ter vsebina in obseg nalog, ki jih opravlja. Karierni razvoj se enači z napredovanjem na pozicijo, ki je višja v hierarhični strukturi. Lahko rečemo, da je takšen način napredovanja značilen za organizacije državne uprave. Kot je razvidno, ta oblika kariere ne temelji toliko na sposobnostih in novih delovnih zmožnostih, temveč je zanjo značilno napredovanje, ki je deloma odvisno od formalno dosežene izobrazbe ter delovne dobe. V turbulentnih časih in v okolju velike konkurenčnosti ta tip kariere izgublja na pomenu.
- Glavni element *profesionalne kariere* je znanje. Ljudje, ki jo gradijo, imajo zaradi količine in vrste znanja poseben status in ugled. Posameznik skozi to obliko kariere lahko vrsto let pokriva isto področje dela, pri tem pa ohrani tudi isti naziv na hierarhični lestvici. Na prvi pogled se zdi, da gre za nespremenjeno stanje, vendar je

glavna sprememba v pridobivanju novega znanja, večje odgovornosti, novih strokovnih izzivov ter reševanje vedno novih problemov, ki se lahko pojavljajo na določenem področju dela. Ta oblika kariere je prisotna predvsem v izobraževalnih institucijah (inštituti, univerze) in deloma tudi v organih javne uprave. Pri tovrstni karieri je logika napredovanja opredeljena z možnostjo pridobivanja novega znanja.

- Glavni kapital *podjetniške kariere* je ustvarjanje nove vrednosti (storitev oziroma izdelkov). Kariera posameznika se spreminja sorazmerno s povečevanjem moči, odgovornosti in tudi zaslužkom. Zanje niso značilni premiki navzgor ali navzdol, pač pa je povezana z nadzorom nad lastnim delom, možnostjo fleksibilnega delovnega tempa, z denarnimi nagradami glede na dosežke ipd.

Kariere je možno voditi samo v sistemih, ki imajo jasno opredeljeno razvojno vizijo, cilje in potrebe ter na tem zgrajen sistem spodbujanja pridobivanja znanja, usposobljenosti in kompetentnosti zaposlenih. Za načrtno vodenje kariere je treba vzpostaviti projekt evidentiranja, spremljanja in vodenja razvoja zaposlenih (Stare 2003, 398).

S Staretom se strinja tudi Lipičnik (Lipičnik in Mežnar 1998, 181), ko pravi, da mora pri oblikovanju kariere vsaka organizacija pomagati zaposlenim ugotoviti možnosti za sedanje in prihodnje delo, približati in združiti cilje organizacije in zaposlenega, razvijati možnost napredovanja zaposlenih v vseh smereh, vzpodbujati zaposlene in jim ponuditi možnost, da permanentno razvijajo sebe in svojo kariero.

Korade Purgova (2003a, 183) izpostavlja načelo kariere v državni upravi, po katerem je uradniku omogočeno napredovanje glede na njegovo strokovno usposobljenost, delovne in strokovne kvalitete ter rezultate dela. Iz tega izhaja dvostranska obveznost za uradnika, ki se mora dokazovati z rezultati dela, in nadrejenega, ki mora njegovo delo spremljati.

3.4.2 Karierni in pozicijski sistem

Sistem javnih uslužbencev lahko temelji na kariernem sistemu (ang. *Career based system*) in na pozicijskem sistemu (ang. *Position based system*).

Karierni sistem omogoča izrabo človeških virov znotraj uprave, načrtovanje osebnega in strokovnega razvoja ter napredovanje uradnikov v naziv. ZJU v 29. členu definira načelo kariere: »Uradniku je omogočena kariera z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitete ter od rezultatov dela.«

Karierni sistem je uveljavljen tam, kjer uslužbenska razmerja predstavljajo posebno ureditev s posebnimi predpisi. Temeljna značilnost tega sistema je v tem, da se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih delovnih mestih posameznih kariernih razredov in nato s časoma napredujejo na višja delovna mesta, ko se ta izpraznijo. Kariera javnega uslužbenca se tako začne po zaključku izobraževanja in ponavadi traja do upokojitve. Višja delovna mesta so rezervirana za napredovanje javnih uslužbencev in se zanje ne morejo potegovati osebe iz zasebnega sektorja (Virant 1998, 201).

Karierni sistem povezuje cilje organizacije z osebnimi cilji in interesi zaposlenih in zagotavlja uveljavljanje sposobnosti, znanj in delovnih rezultatov zaposlenih kot najpomembnejših meril za načrtovanje njihovega razvoja. Ključni cilji kariernega sistema so ugotavljanje kadrovskega potenciala, načrtovanje kariere in selekcioniranje ključnih kadrov. V organizacijah, kjer nimajo kariernega sistema, obstaja veliko večja verjetnost, da bo kadrovanje in zasedanje ključnih položajev prepuščeno naključju in uveljavljanju posameznih interesov določenih skupin (Vidič 2005, 7–8).

Elementi kariernega sistema v novi ureditvi po ZJU so ločitev nazivov od delovnih mest in položajev, možnost napredovanja tudi na delovnem mestu (v nazive), interni natečaj ter sistem usposabljanja in izpopolnjevanja, ki je koncipiran tako, da pridobiva javni uslužbenec tista znanja, ki so potrebna za kakovostno delo v upravi. Sistem omogoča vstop v upravo od »zunaj«, vendar postavlja določene varovalke, s tem ko omogoča, da se predhodno preveri notranje potencialne v organih državne uprave – interna premestitev (Predlog ZJU – prva obravnava, 4. pogl.).

Element kariernega sistema je tudi letni razgovor vodij z zaposlenimi. Nadrejeni mora po zakonu spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem (ZJU, 105. čl.).

Nasprotno od kariernega pa je pozicijski sistem urejanja uslužbenskih razmerij uveljavljen tam, kjer ni posebnega uslužbenskega prava in je položaj javnih uslužbencev urejen s predpisi, ki veljajo tudi za zasebni sektor. Tipični odprt sistem bi pomenil, da napredovanja znotraj javnega sektorja ni ter da se vsa delovna mesta zapolnijo na podlagi javnega natečaja. To bi pomenilo, da se lahko pridobi višje delovno mesto le preko kandidiranja na javnem natečaju, enakopravno z vsemi kandidati tudi iz zasebnega sektorja, in se tako doseže cilj, ki bi ga v kariernem sistemu dobili z napredovanjem. Tak sistem omogoča odprtost do zasebnega sektorja in večjo mobilnost kadrov med obema sektorjema (Predlog ZJU – prva obravnava in Virant 1998, 201).

Značilen element pozicijskega sistema je javni natečaj, ki izhaja iz načela enakega dostopa do delovnih mest (ZJU, 7. čl.) in omogoča enakopravnejši dostop do služb v državni upravi tudi kandidatom iz zunanega trga delovne sile kakor tudi možnost pritožbe kandidatov, ki niso bili izbrani na uradniško delovno mesto.

Tabela 3.2: Primerjava med kariernim in pozicijskim sistemom

Kriteriji	Pozicijski sistem	Karierni sistem
Vstop v delovno razmerje (zaposlitev)	na katero koli delovno mesto	vstopno uslužbeno mesto določene kariere
Zaposlovanje na višjih delovnih mestih	odprto za vse	odprto le za javne uslužbence
Napredovanje	ni zakonsko urejeno	urejeno je s posebnimi predpisi
Sistem izobraževanja	ni posebnih izobraževalnih institucij	obstajajo posebne izobraževalne institucije oziroma programi
Splošne značilnosti	- odprt do zasebnega sektorja - mobilnost med zasebnim in javnim sektorjem - ni zagotovljene karierne poti do upokojitve	- relativna zaprtost do zasebnega sektorja - zagotovljena je karierna pot do upokojitve - ločenost nazivov in delovnih mest

Vir: povzeto po Virant (1998, 202).

Slovenski sistem javnih uslužbencev je kombinacija kariernega in pozicijskega sistema, kar zagotavlja fleksibilen razvoj uprave in boljši izkoristek človeških virov. Zaprti karierni sistem bi glede na majhnost države in s tem relativno omejene človeške vire lahko zaviral razvoj uprave. Napredovanje v naziv in plačni razred je zakonsko urejeno, hkrati pa je sistem odprt do zasebnega sektorja. Pred odločitvijo za javni natečaj lahko predstojnik preveri notranje kadrovske potenciale. S tem se omogoči premestitev na prazno delovno mesto tistim javnim uslužbencem, ki so se izkazali z uspešnim delom. Za vstop v upravo je za uradniška delovna mesta (zaposlitev za nedoločen čas) uveden javni natečaj. V postopkih javnih natečajev pa že zaposleni javni uslužbenci vsaj formalno nimajo prednosti pred kandidati iz zasebnega sektorja, dejansko pa so v prednosti, saj vsaj okvirno že poznajo delovno področje in splošno vsebino dela.

3.4.3 Razvoj kariere zaposlenih

Proučevanje kariere in njen razvoj je eno izmed bolj proučevanih področij socialnih znanosti, kar pa ni tako nenavadno, saj na delu preživimo večino svojega življenja. Strokovnjaki si prizadevajo dognati, kako posameznik izbira, dela in sprejema odločitve glede dela. Odločitve o tem, kaj bomo delali, so močno povezane s stopnjo uspeha, sreče in finančnega blagostanja (DeSimone in Harris 1998, 342–343).

Razvoj kariere sestoji iz dveh aktivnosti, in sicer načrtovanja kariere in upravljanja kariere. Načrt kariere oblikuje posameznik s pomočjo svetovalcev v organizaciji, ki ocenijo njegove sposobnosti in zmožnosti z namenom, da se oblikuje realni načrt kariere. Upravljanje kariere pa vključuje korake za izpolnitev tega načrta (DeSimone in Harris 1998, 10).

Načrtovanje kariere je proces, preko katerega zaposleni (Noe v Možina in drugi 2002, 74):

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

Postopek načrtovanja kariere poteka dvotirno. Govorimo o načrtovanju kariere zaposlenih na ravni organizacije in načrtovanju lastne kariere posameznika. Z vidika načrtovanja karier na ravni organizacije je potrebno kratkoročno in dolgoročno načrtovanje kadrovskih potreb, upoštevanje nove tehnologije, spremembe v okolju, znotraj tega pa tudi načrtovanje zasedenosti delovnih mest in upravljanje kariere zaposlenih, z razširitvijo nalog, pristojnosti in rotacijo delovnih mest. Načrtovanje kariere na ravni posameznika pa izhaja iz razmišljanj posameznika o najboljših možnostih za napredovanje in oblikovanje lastnega načrta kariere (Noe prav tam, 74–77).

Za načrtovanje kariere je treba pripraviti individualne karierne načrte, ki vključujejo predloge kariernih sprememb posameznikov (npr. prestop v drugo področje dela, vodenje in podobno). V naslednji fazi se pripravi program ukrepov za pridobivanje izkušenj in znanj za posamezno delovno področje. Pomembno vlogo ima definiranje ključnih delovnih mest in na tej podlagi priprava informacij o tem, kateri kadri so primerni za vodstvena delovna mesta in kateri za opravljanje najzahtevnejših strokovnih nalog (Jereb in Florjančič v Vidič 2005, 8–9).

Vidič (2005, 8) ugotavlja, da analiza kadrovskih potencialov predstavlja temeljno izhodišče za načrtovanje kariere. Pri tem je pomembno razmerje med kadrovskim (razvojnim potencialom) in delovno uspešnostjo zaposlenih. Posledica je lahko vertikalno napredovanje po hierarhični lestvici kot tudi horizontalno napredovanje na istem delovnem mestu z enakimi nalogami ali napredovanje na področju pridobivanja novih znanj.

Vukovič in Migličeva (2006, 82) izpostavita, da so se spremenile poti načrtovanja karier. Tradicionalna linearna karierna pot, ki se je pričela z večletnim delom v isti organizaciji in se je predvidljivo vzpenjala do upokojitve na relativno visoke ravni v organizaciji, se umika spiralni karierni poti. Ta vključuje številne premike med funkcionalnimi področji znotraj organizacije, stalne izzive z novimi nalogami, razširjanje izkušenj in počasno napredovanje v hierarhiji.

Razvoja kariere zaposlenih pa ne gre povezovati le z napredovanjem, pač pa je mnogo več. Gre za izvajanje permanentnega izpopolnjevanja in usposabljanja zaposlenih, razvoj njihovih kompetenc, motiviranje, upravljanje karierne poti, usmerjanje in svetovanje pri opravljanju nalog, delegiranje, razvijanje potencialov. To seveda ne pomeni, da ljudje ne stremijo k napredovanju, vendar se povečuje število tistih, ki zavračajo odgovornejša delovna mesta in

željijo ostati na delovnem mestu, kjer so z delom zadovoljni. Brečkova (2004, 24) navaja, da je vse več horizontalnih premikov (selitev med področji dela), niso pa redki tudi premiki navzdol.

3.4.4 Sistem upravljanja delovne uspešnosti

Po Možini (Možina in drugi 2002, 64) je proces upravljanja dejavnikov delovne uspešnosti »celovit, sistematičen ter načrtovan proces priprave in izvajanja različnih postopkov in ukrepov, povezanih z usposabljanjem in razvojem zaposlenih, razvojem njihove kariere in organizacijskim razvojem.«

Upravljanje delovne uspešnosti pomeni, da skupine, organizacija in posamezniki vedo, kaj je namen njihovega delovanja, kakšni so ključni cilji, kako deluje sistem povratnih informacij in katere kompetence potrebujejo za uspešno delovanje (Sydanmaanlak v Svetlik in drugi 2005, 68–69). Da lahko uspešno upravljamo delovno uspešnost, je treba najprej opredeliti cilje, standarde in kazalnike uspešnosti. Cilj upravljanja delovne uspešnosti je stalno izboljševanje delovanja organizacije (prav tam).

Možina (Možina in drugi 2002, 64) trdi, da sta ključna faktorja uspešnosti posameznika pri delu njegova usposobljenost (delovne izkušnje) in ustreznost (osebnostne lastnosti) za delo, ki ga opravlja. Čim manjši je odklon med njima, večja je verjetnost, da bo delavec pri delu uspešen.

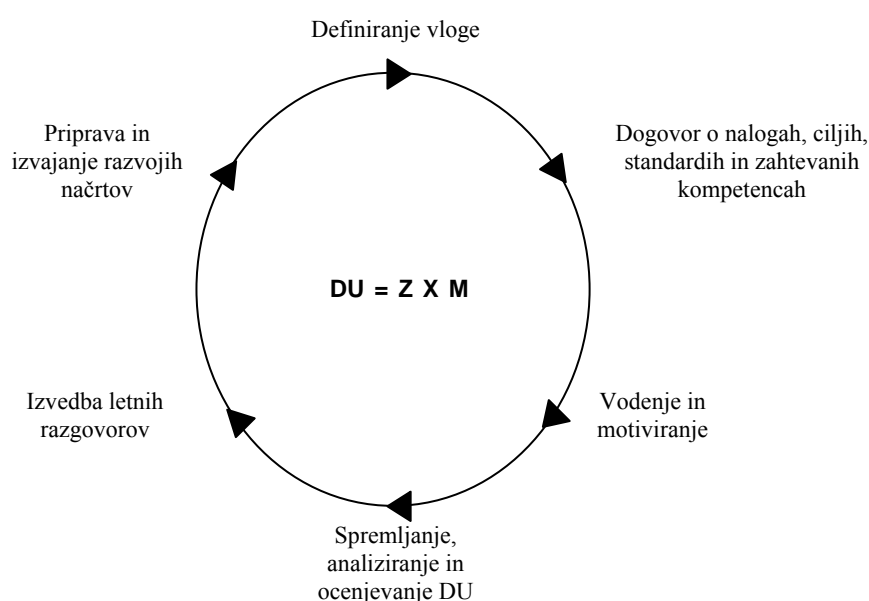
Po Možini (prav tam, 61) je delovna uspešnost posameznika odvisna od »njegove usposobljenosti in motivacije za delo, na njegov delovni rezultat pa v pozitivnem ali negativnem smislu vplivajo njegove osebnostne lastnosti in delovna situacija, pogosto pa tudi zasebno življenje.«

Po Bagonovi (2004a, 15) je delovna uspešnost (DU) produkt zmožnosti (Z) in motivacije (M). Pod delovne zmožnosti razumemo strokovno usposobljenost in drugo, kar je potrebno za delo. Motivacija pa je pripravljenost, hotenje, da nekdo opravlja določeno delo. Na motivacijo vplivajo stil vodenja, jasno definirana pričakovanja, izkoriščeni potenciali zaposlenih ipd.

Razvojne zmožnosti pa so opredeljene kot zmožnosti posameznika, da bo ob ustrezni razvojni dejavnosti povečal svoj delovni in ustvarjalni potencial, bolje opravljal svoje in tudi zahtevnejše delo, prevzel večje projekte. Pri ugotavljanju razvojnih zmožnosti skušamo oceniti strokovne, vodstvene in mobilnostne zmožnosti (Bagon in drugi 2006, 228).

Kot tretji pogoj za delovno uspešnost Vukasović - Žontarjeva (2008, 3) navaja pogoje za delo (P). Sem prišteva primerno tehnologijo, informacijski sistem, ustrezno delovno mesto ter varno in zdravo okolje.

Slika 3.1: Sistem celovitega upravljanja delovne uspešnosti

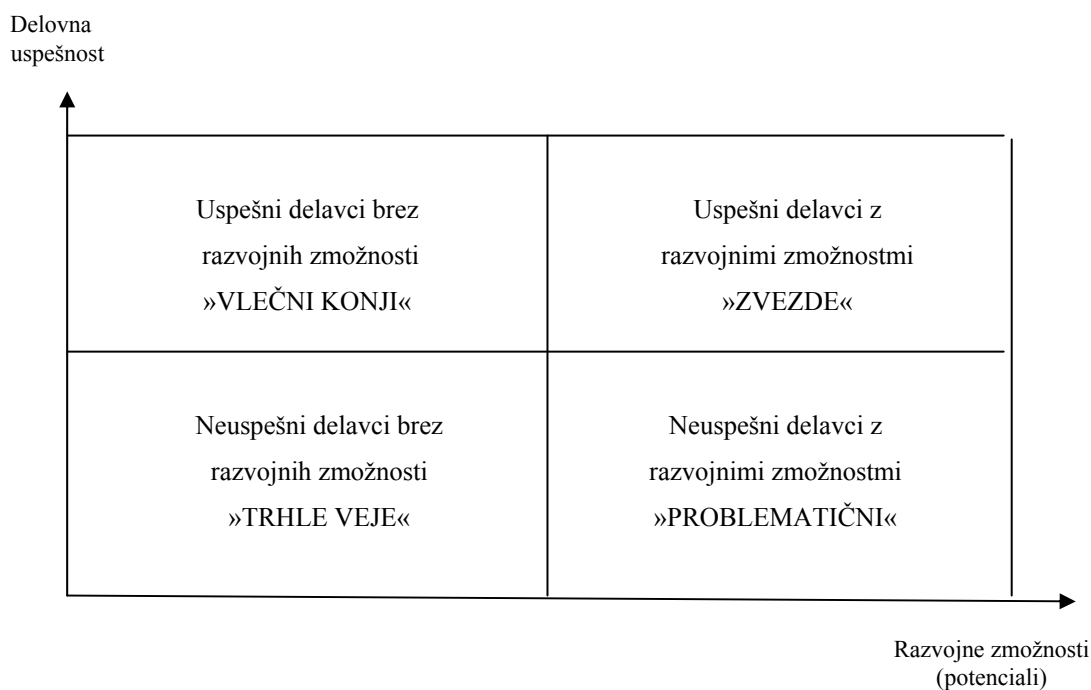


Vir: Bagon (2004a, 16).

Pri upravljanju delovne uspešnosti je treba upoštevati zaporedje vseh faz ciklusa, ki se začne z opredelitvijo vloge posameznika v organizacijski enoti oziroma organu. Sledi dogovor o letnem programu, jasnih ciljnih dela, nalogah, pričakovanih delovnih rezultatih, doseženih standardih in merilih za oceno rezultatov dela. V fazi opravljanja dela vodja spremlja podrejene, svetuje, vodi in jih motivira (metoda 3 MD, tedenska srečanja ipd.). Sledi analiziranje in ocenjevanje opravljanega dela, ko vodja seznanja sodelavca z oceno in skuša uskladiti poglede na to oceno. Nadaljujemo z letnim razgovorom, ki ima drugačno funkcijo in se opravi v drugem časovnem obdobju. Namenjen je razgovoru o razvojnih zmožnostih sodelavca, o bodočem delu, organizaciji in njegovem usposabljanju (Bagon in drugi 2006, 240–241 in Bagon 2008, 18).

Za pregled kadrov z vidika delovne uspešnosti in razvojnih zmožnosti Možina (Možina in drugi 2002, 65–66) svetuje uporabo portfolio analize, ki nam odgovori na vprašanje, kakšne kadre imamo (delovna uspešnost) in kakšne so njihove razvojne zmožnosti (razvojni potencial). Po navedenih dveh spremenljivkah avtor razvršča zaposlene v štiri skupine (glej sliko 3.2).

Slika 3.2: Portfolio analiza



Vir: Povzeto po Možina (Možina in drugi 2002, 65–66).

Med zaposlene z nizkim razvojnim potencialom in nižjo delovno uspešnostjo (»trhle veje«) praviloma uvrščamo sodelavce z manj znanja in nižjo izobrazbo, ki nimajo razvojnega potenciala, pa tudi uspešni niso. Od njih lahko najmanj pričakujemo, saj so možnosti njihovega nadaljnega razvoja omejene z njihovimi sposobnostmi in osebnostnimi lastnostmi. Pogosto imajo zastarelo znanje, česar običajno niso pripravljeni priznati, zato odklanjajo izpopolnjevanje. Sprememba v tem kvadrantu zahteva veliko znanja in sposobnosti (zlasti tehnik »*coachinga*«).

Med zaposlene z visokim razvojnim potencialom in nižjo delovno uspešnostjo (»problematični«) uvrščamo praviloma mlajše sodelavce, ki sicer imajo ustrezno izobrazbo in znanje, nimajo pa dovolj izkušenj. Zanje je smiselno načrtovati kariero, poiskati različne načine motiviranja, prenosa znanj, pomoči pri opravljanju dela in poskrbeti za usposabljanje

na delovnem mestu. V to skupino spadajo tudi sodelavci, ki pri sedanjem delu niso uspešni, vendar pa obstaja velika verjetnost, da lahko z vlaganjem v njihov razvoj uspešnost pri delu izboljšamo.

Praviloma starejši in izkušeni zaposleni sestavljajo skupino zaposlenih z nižjim razvojnim potencialom in višjo delovno uspešnostjo (»vlečni konji«). Praviloma so to osebe z veliko izkušnjami, ki so že dosegli vrh svojih potencialov ob tem, da za organizacijo opravijo veliko dela in so običajno nosilci socialnega kapitala (imajo razvejano mrežo poslovnih in strokovnih stikov). Od njih ne moremo pričakovati povečanja njihovega prispevka v prihodnosti, jih je pa treba motivirati, da svoje izkušnje prenašajo na mlajše sodelavce (mentorstvo).

Če v matriki delovna uspešnost – razvojni potenciali poiščemo presečišče visokega razvojnega potenciala in visoke delovne uspešnosti dobimo idealnega zaposlenega (»zvezda«). Dobimo sodelavca, ki ima znanje, sposobnosti in izkušnje, kar uspešno uporablja pri svojem delu. Ti zaposleni predstavljajo gonilno silo organizacije in so ključni nosilci razvoja, saj so sposobni izvajati tudi zahtevnejše naloge, zato je smiselno vlaganje v načrtovanje kariere, usposabljanje za opravljanje zahtevnejših nalog, pridobivanje kompetenc in vzgajanje za naslednike. V primeru, da tega ne zagotovimo, bomo kmalu ostali brez sodelavca ali pa bomo iz odličnega zaposlenega, katerega uspehe nismo cenili, pridobili slabega sodelavca (povzeto po Možina in drugi 2002, 65–66; Cvetko in Klemenčič 2003, 3; Bagon in drugi 2006, 228–229).

Za zadnjo skupino javnih uslužbencev (»zvezde«) je v državni upravi značilno, da se jim zaradi njihove nadpovprečne uspešnosti in kompetenc za opravljanje najzahtevnejših nalog dodeli vedno večji obseg dela. Ker želijo ohraniti sloves, da se ne smejo izneveriti sebi in drugim, se vedno bolj izčrpavajo, zato obstaja možnost izgorevanja (*ang. burn-out*).

3.4.5 Letni razgovor

Uprava je tog sistem, ki je oblikovan na podlagi pravil, uspešne spremembe pa so mogoče le od znotraj. Uspešne organizacije kot instrument razvoja človeških virov ter usklajevanja ciljev posameznika s cilji organizacije pogosto uporabljajo redni letni razgovor s sodelavci (Stare 1998, 242).

Letni razgovor je poglobljen, strukturiran in vnaprej dogovorjen razgovor, pri katerem se vodja pogovori s sodelavcem o doseženih in načrtovanih ciljih, delovni uspešnosti, osebnem razvoju in potrebnem izobraževanju, torej o vsem, kar bi lahko izboljšalo delovno uspešnost sodelavca, pogoje za delo in tudi njun odnos (Vodopija in drugi 2005, 2/1. pogl., 2).

Letni razgovor predstavlja najvišjo obliko oziroma stopnjo uresničevanja načel in metod s področja UČV. Tako poglobljen in sistematično voden pogovor vsaj enkrat na leto je edina prava osnova za načrtovanje posameznikove kariere (Ivanuša - Bezjak 2006, 77).

V teoriji in praksi poznamo različne načine oziroma pristope izvajanja letnega razgovora nadrejenega s sodelavcem. Pri tem obstajata dve skrajnosti: bodisi, da gre samo za ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenega, praviloma s številčno oceno, bodisi, da se nadrejeni in sodelavec pogovarjata le zato, da se bolje spoznata. Taka pristopa ne zadoščata, saj ne omogočata uresničevanja ciljev, zaradi katerih se letni razgovor uvaja.

3.4.5.1 Namen in cilji letnih razgovorov

Nameni letnih razgovorov so večplastni (Vodopija in drugi 2005, 2/2. pogl., 24):

- namen organizacije: sistematično zbiranje podatkov o zaposlenih (delovna uspešnost, razvojni potenciali, karierni načrti, plan izobraževanja in drugo);
- namen vodij: priložnost za boljše poznavanje in razumevanje zaposlenega s ciljem zagotavljanja želene delovne uspešnosti ter omogočanje razvoja posameznika, možnost učinkovite medsebojne komunikacije, ki usmerja delo posameznika ter dviguje motivacijo za delo;
- namen posameznika (sodelavca): priložnost za izražanje svojega mnenja, idej in predlogov za izboljšave, možnost za odkrit pogovor ter boljši pretok informacij.

Anderson (1994) meni, da je namen letnega razgovora zlasti natančneje povezati nagrajevanje zaposlenih z njihovo uspešnostjo, prepoznavanje individualnih potreb in želja ter ambicij v organizaciji, motiviranje posameznikov k doseganju večjih uspehov, izboljšanje učinkovitosti

in produktivnosti organizacije, boljša izraba človeških potencialov in boljše razumevanje med nadrejenimi in podrejenimi.

Pri opredelitvi ključnih ciljev letnih razgovorov lahko povzamemo ugotovitve nekaterih avtorjev (Možina in drugi 2002, 279; Majcen 2005, 37; Vodopija in drugi 2005, 2/1. pogl., 7):

- pregled preteklega dela sodelavca (opravljene naloge in rezultati dela),
- ocenjevanje uspešnosti posameznika (po dejavnikih uspešnosti),
- ugotavljanje njegovih interesov in želja,
- vzpostavljanje poglobljene komunikacije med vodjo in sodelavcem,
- načrtovanje kariernega razvoja posameznika (njegovi interesi, možnosti za napredovanje, razširitve odgovornosti),
- načrtovanje izobraževanja in usposabljanja v skladu s potrebami organizacije in posameznika,
- zaznavanje potencialnih konfliktov in njihovo pravočasno preprečevanje.

Obenem je letni razgovor priložnost za pregled realizacije ciljev in nalog ter za skupno presojo uspešnosti zaposlenega in nadrejenega. Na letnem razgovoru se sogovornika pogovorita o načrtih, cilji in nalogah za prihodnje ter o željah in pričakovanjih obeh (Ivanuša - Bezjak 1999, 70).

Nadrejeni mora z letnim razgovorom prenesti cilje in strateške usmeritve organa na delovno področje sodelavca. Sodelavec mora biti natančno seznanjen s tem, kaj se od njega pričakuje. Cilji morajo biti jasno in konkretno določeni, merljivi (določimo kvantitativna merila končnega rezultata), dosegljivi ter časovno in stroškovno opredeljeni (Majcen 2001, 131). Govorimo o metodi SMART.¹⁸

Organizacija, ki se odloči za uvajanje letnih razgovorov, mora k temu pristopiti sistematično s podporo najvišjega vodstva. To je nujni predpogoj za uspešno izvajanje letnih razgovorov, ki ne bodo le predpisana obveznost. Bistveno je zavedanje vseh akterjev v organizaciji, da letni

¹⁸ Ang. *Specific* (konkreten), ang. *Measurable* (merljiv), ang. *Attainable* (dosegljiv), ang. *Result oriented* (usmerjen v rezultat), ang. *Time specific* (časovno določen). Poleg tega morajo biti cilji določeni sporazumno, saj je s tem zagotovljena večja motiviranost zaposlenega.

razgovor ni sam sebi namen, pač pa naj bi vplival na ravnanje zaposlenih, vodji pa pomagal pri vodenju in motiviranju.

3.4.6 Ocenjevanje delovne uspešnosti

Ocenjevanje delovne uspešnosti je le ena od faz upravljanja delovne uspešnosti. Predstavlja formalni proces zagotavljanja povratnih informacij sodelavcem o njihovih dosežkih na delovnem mestu. S to povratno informacijo skuša vodstvo vplivati na vedenje javnih uslužbencev in s tem na njihove prihodnje delovne dosežke (Bagon 2008, 18).

Da bi lahko ocenili delovno uspešnost zaposlenih, je ključno pravilno razumevanje pojma delovna uspešnost. Pod tem pojmom Možina (Možina, in drugi 2002, 62) razume predvsem delovni učinek (rezultat dela). Gre zato, da ni pomembno, kako posameznik dela (delovni vložek), temveč kakšni so njegovi delovni rezultati. Merilo za delovno uspešnost je torej končni izdelek oziroma rezultat.

Transparentno in realno ocenjevanje delovne uspešnosti je možno le, če ima organizacija jasno izoblikovane cilje. Cilji morajo biti prilagojeni zmožnostim posameznika ali skupine, biti morajo izziv, ki je dosegljiv, ker le tako lahko delujejo motivacijsko. Šele ko bodo zaposleni videli povezavo med svojim vedenjem in določenim merilom uspešnosti, bo to pripomoglo k njihovem delovanju v smeri večje delovne uspešnosti.

Stare (2003, 399) izpostavi vlogo vodij, ki morajo biti dobro strokovno usposobljeni za izvedbo ocenjevanja. Vodje v procesu ocenjevanja posredujejo zaposlenim svoja pričakovanja, dajejo povratne informacije o njihovih dosežkih, jih vodijo in usmerjajo, da dosegajo delovne cilje oziroma zahteve.

Renwick in MacNeil (v Mesner Andolšek in Štebe 2004, 40) navajata empirične študije, na podlagi katerih je bilo ugotovljeno, da pri ocenjevanju podrejenih vodje niso najboljši, saj je njihovo znanje o razvoju človeških virov omejeno in so zato šibka točka v tem procesu.

Po mnenju Singerja (1990, 204) ocenjevanje delovne uspešnosti povezujemo z različnimi dejavnostmi v organizaciji. Najpogostejše so določanje plač in nagrad zaposlenim glede na delovno uspešnost, odločanje o napredovanju ali premestitvi na drugo delovno mesto,

sprejemanje odločitev o prenehanju delovnega razmerja zaposlenega, ki ne dosega predvidenih delovnih rezultatov, določanje potreb po izobraževanju in usposabljanju, načrtovanju kariere in podobno.

V raziskavi, ki jo navaja Svetlik (Možina in drugi 2002, 398–399) je bilo ugotovljeno, da je ocenjevanje uspešnosti v slovenskih organizacijah treba razumeti kot instrument vodstva za določanje dela plače za delovno uspešnost in za določanje zmožnosti za napredovanje zaposlenih.

3.4.6.1 Metode in načini ocenjevanja delovne uspešnosti

Pri ocenjevanju delovne uspešnosti igra pomembno vlogo izbira metod in načinov ocenjevanja delovne uspešnosti, saj je ključno, da je v tem procesu zagotovljena transparentnost in poštenost ocenjevanja.

Po mnenju Trevnove (1998, 246) je mnenje nadrejenih o delovni uspešnosti podrejenih lahko med ocenjevanjem pod vplivom osebnih stališč in zaznav (subjektivno ocenjevanje). Zato je tak način ocenjevanja pogosto izpostavljen kritikam, vendar tudi objektivno ocenjevanje ni vedno boljše od subjektivnega.

Za ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenih uporabljamo ocenjevalne lestvice in druge ocenjevalne tehnike.¹⁹ V nadaljevanju bomo predstavili nekaj značilnih metod ocenjevanja delovne uspešnosti (povzeto po Dessler 2000; Možina in drugi 2002):

1. *Grafične ocenjevalne lestvice* so pogosto uporabljena metoda ocenjevanja. Ocenjevalec ocenjuje podrejene po elementih, ki imajo od pet do sedem stopenj. Z grafičnimi ocenjevalnimi lestvicami se ocenjujejo različne razsežnosti dela, kot so kakovost, samostojnost, strokovnost, obseg dela, vodenje, zanesljivost. Njihova glavna značilnost je, da imajo številčno izraženo skalo, na kateri so standardi delovnih dosežkov izraženi opisno (npr. »ne dosega minimalnih količin« do »dosega odličen obseg dela«). Pomanjkljivosti te metode so »halo efekt«, napaka centralne tendence (težnja k povprečju) in blago ocenjevanje.

¹⁹ Pri ocenjevanju je pomembno, da imamo jasno izdelana merila uspešnosti, s katerimi poskušamo ugotoviti uspešnost posameznika ali uspešnost skupine oziroma kolektiva. Vsako merilo mora biti veljavno, zanesljivo, objektivno, da omogoča realne rezultate.

2. *Rangiranje ekstremov* – gre za uporabo metode, ko ocenjevalec med ocenjevanimi izbere najuspešnejšega in hkrati najmanj uspešnega zaposlenega, ki glede na določen kriterij uspešnosti zavzemata prvo in zadnje mesto na lestvici ter tako nadaljuje, dokler ne oceni vseh ocenjevancev. S to metodo običajno primerjamo uspešnost zaposlenih pri istem delu. Metoda je preprosta za uporabo in izključuje centralno tendenco. Slabost metode je v tem, da lahko povzroči nestrinjanje med ocenjevanimi in je lahko »krivična«, če so vsi zaposleni v resnici zelo uspešni.

3. *Metoda prisilne porazdelitve (distribucije) ocen* zahteva, da določen delež ocenjevancev uvrstimo v določeno stopnjo delovne uspešnosti.²⁰ Prednost metode je v vnaprej določenem številu zaposlenih v določeni skupini, rezultati pa so odvisni od ocenjevalčeve presoje in od njegove usposobljenosti za ocenjevanje.

4. *Metoda kritičnih dogodkov* se uporablja predvsem za zaposlene na posebno odgovornih delovnih mestih, ko si ocenjevalec sproti zapisuje tako slaba kot dobra, zaželeno dejanja ocenjevanca. Vsakih šest mesecev se ocenjevanec in ocenjevalec pogovorita o kritičnih dogodkih. Ocenjevalec pozitivne dogodke nagradi s pohvalo in drugimi oblikami motivacije, negativne pa skuša primerno pokazati z namenom, da jih ocenjevanec odpravi. Metoda vzpodbuja nadrejenega, da je vseskozi pozoren na delo. Slabost metode je težka primerljivost med ocenjevanimi.

5. *Številčne ocenjevalne lestvice* so najpreprostejše, saj z njimi določamo oceno po kriterijih (npr. kakovost dela, obseg dela, timsko delo, inovativnost, samostojnost, zanesljivost) s številko na skali, ki ima običajno od 5 do 10 stopenj (npr. od 1 »slabo« do 5 »odlično«).

6. *Metoda primerjanja parov* je metoda, s pomočjo katere lahko vsakega člana skupine primerjamo z vsakim izmed ostalih članov glede na različne kriterije (npr. kreativnost, zanesljivost, samostojnost). Metoda je primerna za manjše skupine in za manjše število elementov delovne uspešnosti.

²⁰ Prisilna distribucija oziroma porazdelitev ocen (ang. *Forced Ranking*) se lahko izvede s pomočjo prirejene normalne Gaussove krivulje. Na petstopenjski lestvici (od »nezadovoljivo« do »odlično«) je lahko od 5 do 10 % zaposlenih ocenjenih »odlično«, 15 % »prav dobro«, 60 % »dobro«, 15 % »zadovoljivo« in do 5 % zaposlenih »nezadovoljivo«. Več o tem Gruban 2008.

7. *Vedenjsko ocenjevalne lestvice* uporabimo tako, da na skali, ki označuje določeno vedenje, označimo pripadajočo vrednost. Npr. ocenjujemo posredovanje znanja, ocena 5 - »odlično«, sledi opis: vedno si prizadeva svoje znanje prenašati na druge in v zameno ne pričakuje pohval in nagrad. Prednost metode je v natančni določitvi delovnih standardov, kar omogoča boljše povezovanje in izmenjavo informacij med ocenjevalci in ocenjevanimi. Slabost metode pa je v tem, da je dokaj zapletena, zahteva veliko znanja in čas, da jo razvijemo.

8. *Ciljno vodenje* (ang. *Management by objectives*). Metoda zahteva od vodij jasno določitev merljivih ciljev in časovni okvir za realizacijo za vsakega zaposlenega ter nato občasne razgovore o (ne)doseganju ciljev. Ciljno vodenje je sestavljeno iz šestih korakov:

- postavitve organizacijskih ciljev,
- postavitve ciljev v organizacijski enoti,
- razprava o ciljih v organizacijski enoti,
- opredelitev pričakovanih rezultatov za zaposlenega,
- merjenje rezultatov (primerjava med pričakovanim in doseženim) in
- zagotovitev povratnih informacij (letni razgovori).

Prednost metode je v tem, da je usmerjena k vnaprej določenim ciljem delovanja. Pomanjkljivost metode je v nemerljivih in nejasno določenih ciljih in časovni zahtevnosti. To metodo se uporablja predvsem za ocenjevanje delovne uspešnosti vodstvenih delavcev in strokovnjakov, ki se zavedajo svojih ciljev. Opisana metoda ocenjevanja delovne uspešnosti je uporabljena tudi kot metoda vodenja zaposlenih.

Ocenjevanje delovne uspešnosti, ki se lahko izvede pisno ali ustno z ocenjevalnim intervjujem, je po Možini in Jamšku (Možina in drugi 2002, 275) najpogosteje organizirano tako, da delovne dosežke ocenjuje nadrejeni. V tem primeru govorimo o tradicionalni metodi ocenjevanja ali o metodi »od zgoraj navzdol« (ang. *top-down*). Od nadrejenega se pričakuje, da dobro pozna delo in delovne dosežke zaposlenega.

Naslednja metoda ocenjevanja je »od spodaj navzgor« (ang. *bottom-up*). Bistvo te metode je, da nadrejenega ocenjujejo podrejeni. Ocenjevanje poteka na podlagi anonimnih vprašalnikov, ki opisujejo vodstvene sposobnosti in lastnosti nadrejenega. Pridobljeni rezultati se

uporabljajo predvsem za določanje izobraževalnih potreb ocenjevanca. Metoda je že bila uporabljena v slovenskih organizacijah in je dala dobre rezultate predvsem v okoljih, v katerih je ocenjevanje dosežkov in razvoj kadrov na začetni ravni (Možina in Jamšek, prav tam).

Naslednja možnost so ocenjevalne komisije, ki jih običajno sestavljajo neposredno nadrejeni in še dva zaposlena, ki poznata delo ocenjevanca. Taka oblika ocenjevanja prispeva k večji poštenosti, realnosti, veljavnosti in zanesljivosti ocenjevanja, saj se zmanjša subjektivnost ocenjevanja. Ta način ocenjevanja se uporablja v državni upravi v primeru preizkusa ocene, ki jo lahko zahteva javni uslužbenec, če se ne strinja z oceno vodje.

Možina (Možina in drugi 2002, 72) navaja, da je metoda ocenjevanja »360 stopinj« eden izmed novejših načinov ocenjevanja. Gre za sistematično zbiranje podatkov in povratno poročanje o delovanju posameznika, ki temelji na informacijah tistih, s katerimi ocenjevanec sodeluje. Zaposlenega ocenjujejo njegovi neposredno nadrejeni (»90 stopinj«), nato se posameznik oceni sam (»180 stopinj«), sledi ocena sodelavcev (»270 stopinj«), na koncu ga ocenijo še njegovi podrejeni sodelavci oziroma uporabniki izdelkov ali storitev (»360 stopinj«). Tako dobimo celovito sliko o uspešnosti posameznika, ki je tudi izhodišče za njegov razvoj.

S to metodo se v veliki meri nevtralizira subjektivnost ocenjevanja delovne uspešnosti iz enega samega vira (vodja). Dodatno zmanjšamo subjektivnost ocenjevanja z neupoštevanjem najvišjih in najnižjih ocen. Tako dobimo povratno informacijo o sebi, o svojem vedenju in celovito sliko uspešnosti posameznika (tudi vodje).

Študija o upravljanju človeških virov iz leta 2004 je pokazala, da v 92,9 odstotka organizacij javnega sektorja svoje podrejene ocenjuje neposredni vodja. Stranke, zaposleni in podrejeni po rezultatih raziskave v teh postopkih niso bili udeleženi (Černigoj Sadar in drugi 2005, 55–56).

Glede na rezultate te študije je v slovenski javni upravi zanemarljivo ocenjevanje po sistemu »od spodaj navzgor«, prav tako smo še daleč od »360 stopinjskega« ocenjevanja delovne uspešnosti. Metoda »360 stopinj« namreč zahteva premišljeno uvedbo (npr. za rešitev določenega konkretnega problema), popolno podporo menedžmenta, zaposlene pa je treba predhodno usposobiti, da bodo znali posredovati in sprejemati povratne informacije.

Gruban (2007a) opozarja, da je to metodo (predvsem v fazi interpretacije) treba uporabiti načrtno in previdno, saj poenostavitve vodijo ne le v razočaranje, temveč tudi v njeno nekritično zavračanje. Hkrati poudarja, da je metoda časovno zamudna in stroškovno intenzivna, če bi jo izvajali za vse zaposlene. Avtor se nasploh nagiba k uporabi te metode v izobraževalne namene, manj pa za napredovanje zaposlenih, za ocenjevanje in nagrajevanje.

3.4.6.2 Napake pri ocenjevanju delovne uspešnosti

Lipičnik (Lipičnik in Mežnar 1998, 109) trdi, da je subjektivno ocenjevanje skoraj enako objektivnemu merjenju, če le upoštevamo vsa pravila, ki veljajo za ta način ocenjevanja. Razlika je v tem, da je napaka pri ocenjevanju večja kot pri merjenju. Z izurjenostjo ocenjevalcev pa se lahko tudi napaka zmanjša.

Pri ocenjevanju delovne uspešnosti ocenjevalci velikokrat storijo napake, ki lahko odločilno vplivajo na rezultate ocenjevanja. Najpogostejše napake, ki se pojavijo pri ocenjevanju, so (povzeto po Lipičnik 1994, 464; Dessler 2000; Možina in drugi 2002, 274):

- *Nejasni standardi oziroma merila ocenjevanja*, ko se dopuščajo različne interpretacije kriterijev, npr. »odlično«, »dobro«, »nezadovoljivo.« Ustrezna rešitev je vključitev opisnih definicij kriterijev.
- *Napaka blagega ocenjevanja* nastane takrat, ko ocenjevalec oceni vse ocenjevance z visoko oceno, tako da med njimi ni bistvenih razlik. V tem primeru je potrebna uvedba prisilne porazdelitve oziroma distribucije ocen.
- *Pri napaki »halo-efekta«* se dosežki ocenjevanca presojujejo pod vplivom splošnega vtisa, ki ga ima o njem vodja. Tovrstnim napakam se lahko izognemo le, če imamo konkretno izdelana merila ocenjevanja in če ocenjujemo podrejene ločeno po posameznih elementih delovne uspešnosti. Zelo pomembno je, da ocenjevalec že med letom posamezne dogodke zapisuje in zbira dokumente, na podlagi katerih lahko argumentira svojo oceno.
- *Do napake zaradi kontrasta* prihaja, ko ocenjevalec ocenjuje ocenjevanca na podlagi oziroma v nasprotju z lastnim ravnanjem (npr. če je sam strokoven in samoiniciativen, vsi drugi niso).
- *Napaka prilagajanja konkretnemu vzorcu* je napaka, ki nastane zaradi prilagajanja ocen splošni ravni okolja oziroma organizacije (organizacijske enote), v kateri

ocenjujemo zaposlene. Da se napaki izognemo, je treba dosledno upoštevati merila ocenjevanja.

- *Napaka centralne tendence* nastane, ko ocenjevalec ocenjuje na ocenjevalni lestvici okoli srednje vrednosti. Iz tega izhaja, da je preveč povprečno uspešnih zaposlenih, kar ne more prispevati k potrebnemu razlikovanju zaposlenih glede na delovne rezultate. V teh primerih je smiselno vključiti več ocenjevalcev, ki imajo natančne informacije o zaposlenem in izdelana merila ocenjevanja.

Avtorji (prav tam) so si enotni, da je mogoče napake, ki se pojavljajo pri ocenjevanju delovne uspešnosti, odpraviti ali vsaj omiliti z usposabljanjem ocenjevalcev, z jasnimi merili ocenjevanja in natančnimi navodili. Seveda pa ne gre spregledati izbire najustreznejše metode ocenjevanja glede na potrebe in zahteve organizacije. Treba je tudi zagotoviti ustrezno objektivizacijo in standardizacijo ocenjevanja ter interpretacijo rezultatov ocenjevanja.

3.4.7 Napredovanje zaposlenih

Sistem napredovanja mora zaposlene motivirati za njihov strokovni, delovni in osebni razvoj. Ključno je, da je napredovanje rezultat ocene delovne uspešnosti posameznika, upoštevaje njegove potenciale oziroma razvojne zmožnosti in ambicije.

Bagonova meni (2003a, 24), da mora napredovanje v funkciji kariernega razvoja nujno povezati strokovno usposobljenost in kompetentnost, interesno področje in razvojni potencial ter karierno zasidranost zaposlenih z že izkazano delovno uspešnostjo.

Napredovanje je tesno povezano s klasifikacijskim sistemom. V sistemu klasifikacije delovnih mest napredovanje pomeni premik na višje delovno mesto, v sistemu klasifikacije javnih uslužbencev pa na višji položaj v tej klasifikaciji (Virant v Haček in Bačlija 2007, 122).

V splošnem ločimo horizontalno in vertikalno napredovanje. Horizontalno napredovanje je napredovanje v okviru istega delovnega mesta v višji plač(il)ni razred zaradi izpolnjevanja predpisanih pogojev glede delovne uspešnosti in strokovne usposobljenosti (izobrazba, delovne izkušnje). Za horizontalno napredovanje je značilno, da je posameznik nagrajen za

dobro delo tako, da napreduje na obstoječem delovnem mestu, ne da bi se mu s povišanjem plače spremenila dela in naloge, ki jih opravlja.

Mihaličeva (2006, 242) navaja, da takšno napredovanje omogoča sukcesivno rast in razvoj zaposlenega, večjo motiviranost in večje zadovoljstvo z delom in ga lahko glede na delovne dosežke izvedemo pogosteje kot vertikalno napredovanje.

Vertikalno napredovanje pa je povezano z napredovanjem po hierarhični lestvici organizacije, tako v vodstveni kot strokovni liniji. Slednje praviloma pomeni vodenje večjega števila sodelavcev, novo zahtevnejše delovno mesto, višjo plačo za opravljeno delo, višjo stopnjo odgovornosti in pristojnosti. V glavnem velja, da je vertikalno napredovanje mogoče le v primeru, da obstaja prosto zahtevnejše delovno mesto, na katerega zaposleni ob izpolnjevanju pogojev lahko napreduje (Mihalič 2006, 243).

Sistem napredovanja v organizaciji mora biti natančno določen na podlagi jasnih in objektivnih meril oziroma kriterijev. Pri tem morajo zaposleni natančno vedeti, katera znanja in druge kompetence morajo pridobiti ter kdaj in pod katerimi pogoji bodo lahko napredovali. Če nimamo izdelanih pogojev za napredovanje ali so ti v določeni uravnilovki in so neodvisni od delovnih rezultatov posameznika, se lahko zgodi, da zaposleni stremijo k vedno višji plači, napredovanje pa postane avtomatizem.

3.5 USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE

Kakovostno delovanje uprave je med drugim odvisno tudi od usposobljenosti in strokovnosti javnih uslužbencev.

Usposabljanje (*ang. Training*) je proces razvijanja in pridobivanja specifičnih znanj, sposobnosti, veščin in drugih kompetenc, ki jih zaposleni potrebuje pri učinkovitem in uspešnem opravljanju del in nalog v okviru delovnega mesta in v okviru svoje dejavnosti na področju, na katerem v organizaciji dela (Mihalič 2006, 190).

Po Mihaličevi (2006, 190) je izpopolnjevanje (*ang. Continuous Learning*) usmerjen, sistematičen in načrten proces dopolnjevanja, spreminjanja, poglobljanja, širjenja predhodno

že razvitih in pridobljenih splošnih, strokovnih in znanstvenih znanj, sposobnosti, veščin, navad in drugih kompetenc zaposlenega.

Načrtovanje usposabljanja in izpopolnjevanja mora potekati na več nivojih hkrati: na ravni posameznika (razvoj kariere), organa (načrti usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih v organu) in na ravni uprave, ki organizira izobraževanja v skupnem interesu in za vse organe. V vseh primerih pa je nujna povezava z razvojnimi cilji uprave, organa in posameznika (Stare 2003, 397–398).

Za razvoj sodobnega usposabljanja in izpopolnjevanja v organizacijah je značilno, da je postalo bolj načrtno, sistematično in ciljno usmerjeno, poleg tega pa je pridobivanje znanj vedno bolj praktično usmerjeno. Na obravnavanem področju se pogosteje poslužujemo sodobnih oblik pridobivanja znanja, kot so e-izobraževanje, usposabljanje na delovnem mestu, simulacijsko in rotacijsko usposabljanje, samoizobraževanje ter podobne oblike t. i. novega izobraževanja zaposlenih. V skladu s tovrstnim pristopom k usposabljanju in izpopolnjevanju zaposlenih je vedno bolj uveljavljena filozofija »up or out«. Gre za permanentno nagrajevanje in izobraževanje posameznika ali pa njegov odhod iz organizacije, če na to ni pripravljen oziroma tega ne izvaja (Mihalič 2006, 188).

Temeljni viri za načrtovanje usposabljanj in izpopolnjevanj zaposlenih so predvsem karierni načrti, redni letni razgovori, individualni načrti izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja zaposlenih in kompetenčni načrti. Ključno je, da načrtovanje izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja izvajamo dolgoročno, srednjeročno in kratkoročno, po vnaprej določenih programih (Mihalič 2006, 195).

Programe usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih je po mnenju Jamška in Možine smiselno spremljati na petih ravneh (Možina in drugi 2002, 253–254):

- reakcije udeležencev spremljamo že med programom in ob njegovem koncu,
- takoj po zaključku preverimo pridobljeno znanje in sposobnosti,
- v roku pol leta do enega leta ugotavljamo, v kakšni meri udeleženci pridobljeno znanje in sposobnosti dejansko uporabljajo pri svojem delu,

- v podobnem roku ugotavljamo tudi neposredne poslovne rezultate programa (kakšen je dvig kakovosti, produktivnosti, kolikšni so prihranki pri stroških),
- skušamo oceniti tudi donosnost programa.

Če vrednotimo učinke usposabljanja, ki se kažejo v rezultatih, ki so jih dosegli udeleženci med usposabljanjem in po njegovem zaključku, govorimo o notranjem vrednotenju usposabljanja. Merila takšnega vrednotenja so realizacija programov glede na cilje, notranja organizacija usposabljanja (didaktična in metodična učinkovitost) in odzivi udeležencev usposabljanja. Njihova mnenja in stopnjo zadovoljstva z izvedenim usposabljanjem merimo z vprašalniki in intervjuji. Kadar pa vrednotimo usposabljanje na podlagi učinkov in kasnejših posledic v delovnem procesu, ki se kažejo v večji storilnosti, kakovosti dela, boljših medsebojnih odnosih in notranji mobilnosti, govorimo o zunanjem vrednotenju usposabljanja. Merila zunanjega vrednotenja so zadovoljevanje kadrovskih in razvojnih potreb (kakovost in količina usposabljanja, pravočasnost zadovoljitve in gospodarnost izrabe načrtovanih sredstev), usklajenost programov s potrebami organizacije, delovna uspešnost zaposlenih (doseganje načrtovanih ciljev, predpisane količine in kakovosti dela) in celovit prispevek usposabljanja k razvoju organizacije (Jereb v Miglič 2000, 33–34).

Z usposabljanjem in izpopolnjevanjem lahko pristopimo k reševanju upravnih disfunkcij, kot so nizka motivacija, neenotnost upravne kulture in podobno. Osredotočiti se moramo na koristi usposabljanja in izpopolnjevanja, kot so večje zadovoljstvo zaposlenih, izboljšanje produktivnosti, večja uspešnost opravljanja dela in skrb za kakovost dela, manj absentizma in fluktuacije ter večji občutek pripadnosti zaposlenih organizaciji.

4 RAZVOJ SLOVENSKEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

4.1 ANALIZA STANJA PRED REFORMO

Področje sistema javnih uslužbencev je pred reformo, to je pred uporabo Zakona o javnih uslužbencih (ZJU), v državni upravi urejalo okoli 40 različnih predpisov.²¹ Najpomembnejši so bili Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO), Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ), Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Pravilnik o napredovanju) in Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave. Subsidiarno (glede vprašanj, ki jih ni urejal ZDDO) pa so bile pravice in obveznosti javnih uslužbencev urejene z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR) in z Zakonom o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (ZTPDR). Za zaposlene v javni upravi (razen za višje upravne delavce, ki jih je imenovala vlada) je veljala tudi Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti.

Našteti predpisi so urejali položaj zaposlenih v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Posamični področni zakoni (Zakon o zunanjih zadevah, Zakon o obrambi, Zakon o funkcionarjih v državnih organih) pa urejajo nekatere elemente položaja vojakov, diplomatov, in funkcionarjev.

Slovenija je imela pred reformo do neke mere zgrajen uslužbenski sistem v državni upravi, saj je ZDDO urejal zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje ter nekatere druge pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in v organih lokalnih skupnosti.²² Uslužbenskega sistema tako ni bilo treba graditi povsem na novo, temveč ga je bilo treba z novim zakonom dograditi, dopolniti in izboljšati (Predlog ZJU – prva obravnava, 1. pogl.).

²¹ ZJU je bil sprejet 28. 6. 2002, veljati je začel 13. 7. 2002 (»vacatio legis«), uporabljati pa se je začel 28. 6. 2003.

²² ZDDO je urejal le položaj zaposlenih v državnih organih in organih lokalnih skupnosti in je zanje uporabljal termin »delavci«. V pravnem smislu tako pred uveljavitvijo ZJU nismo poznali pojma javni uslužbenec.

Praksa je pokazala, da so rešitve v ZDDO pomanjkljive in v marsičem zastarele in jih je bilo treba prilagoditi spremembam v državni upravi, jih posodobiti in vključiti vanje instrumente UČV, ki bi spodbujali strokovnost in motivirali zaposlene za čim boljše delo.

Glede na metodološka izhodišča, ki smo jih predstavili v prvem poglavju, bomo podrobneje analizirali prejšnji uslužbenški sistem po treh ključnih kriterijih:

- načrtovanje, pridobivanje in izbira kadrov,
- kariera in napredovanje zaposlenih,
- usposabljanje in izpopolnjevanje.

4.1.1 Načrtovanje, pridobivanje in izbira kadrov

V Sloveniji smo imeli pred reformo na področju sistema javnih uslužbencev relativno odprt sistem zaposlovanja (in ne togega, zaprtega kariernega sistema).

Ustava Republike Slovenije v 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na podlagi javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon (Ude in drugi 1992). Javni natečaj zagotavlja dostop do služb v upravi pod enakimi pogoji, zmanjšuje obseg pojavov družbenega parazitizma (zveze, poznanstva, politično kadrovanje, korupcija) in zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih kadrov. Institut javnega natečaja ni bil izpeljan do konca, saj neizbranim kandidatom niso bila zagotovljena ustrezna pravna sredstva, zaposlovanje mimo javnega natečaja pa ni bilo podvrženo sankcijam (Predlog ZJU – prva obravnava, 1. pogl.).

Pomanjkljivost prejšnje ureditve je bila tudi v tem, da ni zagotavljala ustreznega sistema strokovnih izpitov kot »filtra« za vstop v upravo. Opravljen strokovni izpit je bil obvezen le za tiste, ki so v upravi opravljali pripravništvo, za ostale, ki so se prvič zaposlili v upravi, pa ne. Poleg tega je bil program strokovnega izpita neprimeren, izvajanje pa ne na dovolj visoki ravni zahtevnosti (Predlog ZJU – prav tam).

V državni upravi v preteklosti ni bila izvedena ustrezna ločitev med nivojem političnih funkcij in ostalimi delovnimi mesti.²³ Naloge na najvišjih vodstvenih delovnih mestih v državni upravi so opravljale osebe, ki so bile imenovane kot politični funkcionarji (državni sekretarji, predstojniki organov v sestavi in predstojniki vladnih služb), in ne strokovno usposobljeni uradniki.

V prejšnji ureditvi je bila zlasti problematična vloga državnih sekretarjev, ki so prišli v upravo kot politični funkcionarji, pogosto pa so delovali kot operativni vodje posameznih organizacijskih enot v ministrstvih. S tem je prišlo do prepletanja političnega in upravnega procesa, saj so posegali v povsem strokovne odločitve uprave tudi v fazi implementacije, ki je sicer v pristojnosti profesionalnih uradnikov.

Z novelo ZDDO iz leta 1997 je bila uvedena možnost zaposlitve za določen čas, trajanja funkcije ministra, tako da se je delovno razmerje z izbranim kandidatom sklenilo brez javne objave. Na ta način je bilo omogočeno ministru, da npr. v kabinetu ministra postavi osebe, ki jim zaupa. To pomeni, da funkcionar izbere javne uslužbenke na podlagi svojih lastnih kriterijev, ki niso nujno samo strokovni.

4.1.2 Kariera in napredovanje zaposlenih

Področje napredovanja zaposlenih v državni upravi je bilo do začetka uporabe ZJU urejeno v različnih zakonih in drugih predpisih. Zakonodaja je poznala dvoje vrste napredovanj:

- vertikalno napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto, ki ni bilo avtomatično,
- horizontalno napredovanje v višji plačilni razred na istem delovnem mestu, ki je ob izpolnjevanju pogojev potekalo avtomatično po letih službe.

Napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto ima osnovo v ZDDO. Za vertikalno napredovanje je bil eden osnovnih pogojev prazno delovno mesto, zahtevana stopnja strokovne izobrazbe in ustrezno število let delovnih izkušenj. Napredovanja v višje nazive

²³ Ureditev sistema javnih uslužbencev po ZDDO je temeljila na klasifikaciji delovnih mest in njihovi razvrstitvi v tri skupine: prvo skupino so sestavljali višji upravni delavci (imenovala jih je vlada na predlog predstojnika upravnega organa), v drugo skupino so bili umeščeni upravni delavci, v tretjo skupino pa so spadali strokovno-tehnični delavci (opravljali so naloge na področju spremljajočih dejavnosti, kot so informatika, glavna pisarna, splošne zadeve).

oziroma na višja delovna mesta so potekala neurejeno, stihjsko, brez vnaprej določenih pravil.²⁴ Praviloma je bilo treba spremeniti delovno mesto, da je posameznik lahko pridobil višji naziv in s tem višjo plačo. V praksi se je sistemizacija delovnih mest pogosto prilagajala željam posameznikov po napredovanju in ne zahtevam delovnega procesa. Tako so se »umetno« ustvarjala zahtevnejša delovna mesta, na katera so formalno napredovali zaposleni, čeprav so dejansko še naprej opravljali enake naloge kot pred napredovanjem.

Zaposleni v državni upravi so pred uveljavitvijo ZSPJS lahko napredovali v višji plačilni razred na delovnem mestu praviloma vsaka tri leta, če so izpolnjevali predpisane pogoje (zahtevana stopnja izobrazbe in drugi pogoji za delovno mesto, na katerega so bili razporejeni).²⁵ Pogoji za napredovanje so bili dodatna funkcionalna znanja, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost in (nad)povprečna delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju. Posamezni kriteriji v okviru predpisanih pogojev so bili ovrednoteni s točkami oziroma s pisno oceno vodje.

Izkušnje kažejo, da so se v postopku napredovanj v plačne razrede upoštevali dejavniki, ki z delom niso bili neposredno povezani, potrebni pa so bili za formalno izpolnjevanje pogojev za napredovanje. S tem mislimo predvsem na dokazila o sodelovanju na seminarjih, drugih izobraževanjih in usposabljanjih. V manjši meri se je upoštevalo dejansko opravljanje nalog in s tem povezana delovna (ne)uspešnost zaposlenega ter doprinos k delu organa oziroma organizacijske enote.

Pogosto so vodje nekritično ocenjevali podrejene kot »nadpovprečno« uspešne in jim tako omogočili napredovanje za dva plačilna razreda. Pri tem merila za ugotavljanje delovne uspešnosti niso bila natančno in enoznačno opredeljena, poleg tega se je delovno uspešnost zaposlenih ocenjevalo le enkrat na tri leta in ne sproti. Ker je napredovanje temeljilo na pridobivanju točk, zaposleni niso bili motivirani za boljše delo. Tako je sistem napredovanja izgubil ključni motivacijski element.

²⁴ Pri imenovanju višjih upravnih delavcev je bil predpisan postopek, in sicer je moral predstojnik organa podati predlog za imenovanje v višji naziv na Kadrovske službe Vlade RS, ki je o tem odločala. Postopki teh imenovanj so se izvajali brez določenih meril, na podlagi katerih bi bil zaposleni (ne)upravičen do takšnega napredovanja.

²⁵ Pogoje za napredovanje v plačilni razred se je preverjalo trikrat letno, in sicer 1. januarja, 1. maja in 1. septembra, glede na to, kdaj je minilo tri leta od zadnjega napredovanja oziroma prve razporeditve.

Vidič (2005, 2–3) poudarja, da je eden od razlogov, da so določbe pravilnika o napredovanju izzvenele v »napredovalni avtomatizem«, tudi v pomanjkljivi usposobljenosti ocenjevalcev in v pomanjkanju motivacije za odkrito razlikovanje zaposlenih glede na njihov prispevek k delu organizacije, kar pa predstavlja eno ključnih funkcij vodstva.

Empirična raziskava, ki je bila opravljena v organih državne uprave in jo navaja Mojca Fon Jager (2006, 80), je pokazala, da je v letih od 1997 do 2003 v povprečju na letni ravni v plačilni razred napredovalo 14 odstotkov višjih upravnih delavcev. Postopke je za vse organe državne uprave pod enakimi pogoji in upošteva enake kriterije izvajala Kadrovska služba Vlade RS.

Pri analizi napredovanj na ravni enega ministrstva je Fon Jagrova (2006, 81–84) prišla do podobnih rezultatov tudi pri upravnih in strokovno-tehničnih delavcih. V obdobju od leta 1997 do 2003 je v plačilni razred v povprečju na letni ravni napredovalo 11,5 odstotka upravnih delavcev in 13 odstotkov strokovno-tehničnih delavcev, kar kaže na precej podoben odstotek napredovanj med vsemi tremi skupinami zaposlenih.

Posebnost pri določitvi plač v državni upravi je predstavljal prvi odstavek 65. člena ZDDO. Za posamezna delovna mesta, ki zahtevajo specifična strokovna znanja ali posebno izurjenost oziroma za tista delovna mesta, ki jih je bilo nujno potrebno zasesti zaradi nemotenega in učinkovitega delovanja države, je lahko vlada izjemoma določila višji količnik, kot je bilo določeno v zakonu. V praksi je prihajalo do zlorab omenjene zakonske izjeme, saj se je zaposlenim, ki niso izpolnjevali pogojev za zasedbo delovnega mesta, lahko določil količnik po prvem odstavku 65. člena ZDDO. Tak način določanja plač posameznim zaposlenim je povzročil nemotiviranost tistih zaposlenih, ki so napredovali v skladu z zakonodajo, v okviru finančnih možnosti posameznega organa.

Povzamemo lahko, da je bil v državni upravi pred uveljavitvijo ZJU v letu 2003 deloma že uveden sistem vodene kariere po načelu senioritete v triletnih obdobjih. Znotraj rednih okvirov napredovanj je normativna ureditev dopuščala izjeme, s tem pa je postal sistem napredovanja v plačilni razred neučinkovit. Ker pravila kadrovanja, odgovornost za sprejete odločitve ter nadzor nad kadrovskim poslovanjem niso bili vzpostavljeni, tudi postopki niso bili vedno vodeni transparentno. Kariera in napredovanje zaposlenih sta bila v veliki meri

prepuščena subjektivni presoji predstojnikov oziroma neposredno nadrejenih, zato ne moremo govoriti o izdelani in konsistentno vodeni politiki UČV na tem področju.

4.1.3 Usposabljanje in izpopolnjevanje

Temeljna pomanjkljivost na področju usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev je bila v tem, da ni bil predviden horizontalni program, s katerim bi vlada lahko vodila enovito politiko usposabljanja in izpopolnjevanja kot del politike UČV (Predlog ZJU – prva obravnava, 1. pogl.).

Sistem usposabljanja in izpopolnjevanja je bil prevladujoče decentraliziran, kar pomeni, da so bili programi razpršeni po upravnih organih. Centralna institucija na tem področju, Upravna akademija, je nastopala kot ponudnica storitev, le v manjši meri pa je opravljala funkcijo pripravljavca in izvajalca vladne politike na področjih, kjer je bilo usposabljanje potrebno za celotno državno upravo.

Upravna akademija je kot del državne uprave delovala na neprofitni podlagi. Njena vloga se je razlikovala od vloge visokošolskih zavodov in fakultet, saj ni dajala formalne izobrazbe, ampak le potrdila o udeležbi na seminarjih in opravljenih strokovnih izpitih. Delovanje Upravne akademije je bilo usmerjeno predvsem v oblikovanje programov usposabljanja in izpopolnjevanja, iskanje izvajalcev in ugotavljanje učinkov usposabljanja in izpopolnjevanja. Pozitivno pa velja oceniti izvajanje programov za strokovne izpite in programe, ki so namenjeni enotnemu reševanju specifičnih problemov, ki se pojavljajo pri upravnem delu (ZUP, izpiti za inšpektorje, izpit za matičarje, strokovni izpit iz varnosti in zdravja pri delu).

Po našem mnenju se v državni upravi pojavljajo težave s prenosom in vključevanjem novega znanja v delovne procese. Eden izmed razlogov je gotovo razlika med učnim okoljem in okoljem uprave. Dejstvo je, da je okolje uprave pogosto togo, birokratsko in regulirano s predpisi, ki strogo opredeljujejo postopke ravnanj.

Prav tako ugotavljamo, da se v praksi ni izoblikoval institut celostnega vrednotenja usposabljanja in izpopolnjevanja, ki bi omogočal preverjanje, kako so zaposleni znanje, pridobljeno z dodatnim usposabljanjem in izpopolnjevanjem, znali uporabiti pri svojem delu in ali sta se uspešnost in kakovost njihovega dela resnično izboljšali.

4.2 REFORMA USLUŽBENSKEGA SISTEMA

Razvoj družbe, spreminjanje in razvijanje okolja ter uskladitev delovanja uprave z zahtevami Evropske unije, katere članica je Slovenija, so narekovale in še vedno zahtevajo spremembe v slovenskem sistemu javnih uslužbencev. Reforma uslužbenskega sistema je bila eno osrednjih vprašanj reforme javne uprave in v tem kontekstu državne uprave kot njenega ožjega dela.²⁶

Cilj reforme je približevanje sodobni državni upravi, ki je kakovostna, učinkovita, strokovna in politično nevtralna ter omogoča hitre javne storitve. Ukrepi za zmanjšanje stroškov so postali v javnem sektorju stalnica, hkrati pa se zahteva dvig kakovosti storitev, kar se doseže z večjo učinkovitostjo, usmerjenostjo k uporabniku ter tržnimi razmerji (Brezovšek in Haček 2002, 696).

Pri reformi državne uprave prihaja v ospredje uvajanje novih načinov dela po zgledu delovanja zasebnega sektorja. Osnovni namen reforme javnega sektorja in v tem okviru tudi državne uprave je doseči tri cilje: učinkovitost, uspešnost in ekonomičnost.²⁷ Temeljne naloge, ki izhajajo iz teh ciljev, so zagotoviti bolj smotrno porabo finančnih virov in oblikovati odprto, uspešno, do državljanov in seveda tudi do javnih uslužbencev prijazno upravo. Pri tem je treba poleg načel, ki so značilna za zasebni sektor, upoštevati tudi tista, ki veljajo v javnem sektorju (etika, enakopravnost, politična nevtralnost in nepristranskost, odprtost do javnosti).

V prejšnji ureditvi slovenskega uslužbenskega sistema je bilo v različnih raziskavah izpostavljenih več sistemskih slabosti (Stanonik, Kovač, Inkret in Korade Purg v Kovač 2000, 22):

- vpliv politike na kadrovanje in tudi na vsebino dela,
- centralizacija državne uprave s slabo koordinacijo dela in hierarhijo, ki ne omogoča modernih metod dela (npr. projektno delo),
- procesna naravnost z le malo pozornosti na rezultatih dela,

²⁶ SIGMA kot specializirana organizacija OECD je za pomoč državam pri reformi njihove javne uprave določila dve temeljni merili za oceno njihove usposobljenosti, in sicer urejen sistem javnih financ in ustrezno reformiran uslužbenški sistem. Gre za dve ključni merili za oceno administrativne usposobljenosti.

²⁷ Učinkovitost (*ang. efficiency*) meri stroškovno učinkovitost, npr. ali je razmerje med inputom in outputom optimalno, kako učinkovito so uporabljeni človeški viri, materialni viri ipd. Pri uspešnosti (*ang. effectiveness*) gre za merjenje izida, npr. kako uspešna je organizacija pri doseganju svojih ciljev in poslanstva organizacije. Pri ekonomičnosti, gospodarnosti (*ang. economy*) gre za vprašanje, ali organizacija svojo dejavnost izvaja z najmanjšimi stroški.

- pomanjkanje možnih in dejanskih spodbud za učinkovitejše in uspešnejše delo,
- obseg dela, ki onemogoča višjo raven kakovosti, prav tako na kvaliteto storitev vpliva pogosto menjavanje javnih uslužbencev na istem delovnem mestu.

Dodali bi še nejasno določena pravila kadrovskega poslovanja, brez učinkovitega nadzora nad pravilnostjo izvedenih postopkov. Celoten sistem UČV je postal tog, zato je bila nujna decentralizacija s poudarkom na poenostavitvi in večji fleksibilnosti kadrovskega procesa.

V Sloveniji se je reforma sistema javnih uslužbencev začela že takoj po osamosvojitvi (razvoj lastne uprave), medtem ko o sistemskem pristopu govorimo od sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja dalje. Zadnje reformno obdobje poudarja predvsem pomen UČV, upravljanje kakovosti v upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku storitev.

Kot navaja Kovačeva (2000, 24) naj bi bila reforma po prvotnih projekcijah končana do leta 2000. Zaradi različnih razlogov, med katerimi velja izpostaviti pomanjkanje politične podpore in težave pri operacionalizaciji rešitev na operativnih ravneh, se je reforma zavlekla, v nekaterih točkah pa še danes ni končana.

Reforma sistema javnih uslužbencev, ki vpliva na politiko UČV, ne more biti dolgoročno uspešna ob odsotnosti strategije UČV, saj to pomeni, da jo izvajamo brez jasnega načrta ali ciljev. Raziskava kaže, da ima le 33,3 odstotka obravnavanih organizacij v slovenski državni upravi zapisano, 42,4 odstotka organizacij pa nenapisano strategijo UČV, kar je manj kot v zasebnem sektorju, kjer ima strategijo zapisano 62,1 odstotka organizacij. Med politikami UČV je v državni upravi največ pozornosti namenjene politiki plač, ki je zapisana v 85,7 odstotka obravnavanih organih, sledi politika usposabljanja in razvoja (71,4 %) in politika pridobivanja ter izbire kadrov v 47,6 odstotka organih (Kohont 2004, 289).

Ključni strateški dokument na področju reforme javne uprave je bila Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, ki jo je Vlada RS sprejela 17. 7. 2003. Strategija izhaja iz vizije po oblikovanju javne uprave, ki bi delovala po načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti, preglednosti, kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti. Prednostna področja predstavljene strategije so bila: upravljanje človeških virov, funkcionalno in organizacijsko prestrukturiranje javne uprave, poslovni procesi v upravi in e-uprava, upravljanje kakovosti v

upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku, odprta javna uprava, povečanje gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnofinančnih sredstev (Vlada RS 2003).

V predstavljeni strategiji je bilo na področju UČV poudarjeno pospeševanje učinkovitosti organizacije na podlagi večje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Kot ključni elementi razvoja so bili poudarjeni: predanost vodstva, ki verjame v pomen razvoja človeških virov, načrtovanje razvoja, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju, planiranje karier zaposlenih in izvajanje načrtovanih ukrepov, opredelitev organizacijske uspešnosti glede na učinkovitost investicij v razvoj zaposlenih.

Nadgradnjo omenjene strategije v določenih segmentih predstavlja Strategija razvoja Slovenije 2006–2013, ki na področju tretje razvojne prioritete izpostavlja učinkovito in cenejšo državo. Poudarek je na delni privatizaciji upravnih nalog preko prenosa z javnim pooblastilom in »outsorcingu«, decentralizaciji uprave, na prenosu praks upravljanja iz zasebnega v javni sektor (novi javni menedžment), vzpostavitvi standardov uspešnosti in učinkovitosti ter primerjavi med organi, bolj fleksibilnem nagrajevanju in napredovanju, dvigu standardov profesionalnosti in transparentnosti javne uprave, izboljšanju kakovosti njenih storitev ter decentralizaciji uprave (Vlada RS 2005).

V nadaljevanju se bomo glede na uporabljeno metodologijo osredotočili na nekatere izmed ciljev, ki se nanašajo na razvoj uslužbenskega sistema in sodobnega UČV v državni upravi (povzeto po Predlogu ZJU – prva obravnava, 2. pogl.; Virantu 2003, 420–422 in Strategiji nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005):

- zagotovitev sistema izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti, pri najvišjih uradniških položajih pa preprečil prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti;
- profesionalna in politično nevtralna javna uprava (ločitev političnih funkcij od upravnih delovnih mest in krepitev vloge ter odgovornosti menedžerjev);
- zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na njeno delovanje;
- zavestno, načrtno, sistematično in racionalno upravljanje človeških virov (zmanjšanje stroškov, povečevanje učinkovitosti, vodenje letnega razgovora s sodelavcem in letnega ocenjevanja);

- zagotovitev pogojev za oblikovanje »upravne elite« – kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev (sistem usposabljanja, nazivov, izbire in nagrajevanja);
- oblikovanje kabineta kot kroga osebnih svetovalcev, katerih delovno razmerje je vezano na mandat funkcionarja;
- dvig motivacije menedžerskih struktur za racionalizacijo poslovanja;
- uvedba strateškega kadrovskega načrtovanja in fleksibilnega razporejanja zaposlitvenih kvot med upravne organe, vključno z večjo mobilnostjo kadrov med organi (interni natečaj) in večjo fleksibilnostjo pri premeščanju in pri razporejanju dela;
- preprečevanje avtomatizmov pri napredovanju (povezava napredovanja z delovno uspešnostjo in kariernimi potenciali posameznika) in večja možnost nagrajevanja glede na delovno uspešnost;
- stalno usposabljanje javnih uslužbencev v upravi s posebnim poudarkom na razvoju menedžerskih struktur;
- zaostritev standardov za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti);
- decentralizacija in poenostavitev postopkov odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizacija in okrepitev nadzora ter vzpostavitev odgovornosti in sankcij za kršitve;
- jasna opredelitev in povečanje strokovnosti ter odgovornosti javnih uslužbencev;
- dvig standarda strokovnih izpitov za zagotavljanje večje strokovnosti uprave;
- povečanje zadovoljstva in motiviranosti javnih uslužbencev za delo v upravi.

Prednostne naloge, ki so bile opredeljene s Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 (Vlada RS 2003):

- implementacija podzakonskih predpisov in drugih ukrepov na podlagi ZJU. V tem okviru večja fleksibilnost kadrovskih načrtov in sistemizacij delovnih mest, enotna struktura nazivov in delovnih mest, spodbujanje projektne delo, vzpostavitev internega trga dela, kvalitetnejši sistem strokovnih izpitov, standardi upravljanja človeških virov (selekcija, uvajanje sodelavcev, letni razgovor, programiranje dela, spremljanje in ocenjevanje delovnih rezultatov in kariere), vzpostavitev dejanskega delovanja Uradniškega sveta;
- izvedba implementacijskih aktivnosti na podlagi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju s podzakonskimi akti in kolektivnimi pogodbami;

- priprava kadrovskega načrta s poudarkom na izkoristku rezerv in notranjem kadrovskem prestrukturiranju ter rešitvi strukturnih problemov;
- izvedba javnih natečajev za generalne direktorje, generalne sekretarje in direktorje organov v sestavi ter vladnih služb, načelnike upravnih enot in tajnike občin oziroma direktorje občinskih uprav;
- izvajanje programov stalnega usposabljanja za najvišji menedžment in druge ciljne skupine, ter specialnih usposabljanj na področju evropskih zadev;
- razvoj informacijsko podprte centralne kadrovske evidence.

Po mnenju Brejca (1997, 22–23) pri tovrstnih reformnih prizadevanjih sprememba zakonodaje in oblikovanje strategij nista dovolj, ampak je potrebno še veliko več. Gre za novo filozofijo ravnanja z ljudmi, ki izpostavlja pomen človeka v upravi.

4.3 SPREMEMBA NORMATIVNE UREDITVE S POUČARKOM NA UVELJAVITVI ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIH

Reforma uslužbenskega sistema je svoj normativni okvir dobila s sprejemom Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/2007-UPB3 in 65/2008 (v tej nalogi: ZJU). Zakon je bil sprejet 28. 6. 2002, veljati je začel 13. 7. 2002 (»vacatio legis«), uporabljati pa se je začel 28. 6. 2003. ZJU je bil v šestih letih večkrat noveliran, Ustavno sodišče RS je zadržalo izvrševanje nekaterih določb, nekaj določb je bilo razveljavljenih ali pa je bilo ugotovljeno, da so v neskladju z Ustavo RS.

ZJU je sestavljen iz dveh delov. V prvem določa skupne osnove in načela sistema javnih uslužbencev, ki veljajo za vse zaposlene v javnem sektorju, drugi del pa velja le za javne uslužbence v državni upravi in upravah lokalnih skupnosti. V prvem delu so od 7. do 15.a člena naštetna skupna načela sistema javnih uslužbencev: načelo enakopravne dostopnosti, zakonitosti, strokovnosti, častnega ravnanja, omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, zaupnosti, odgovornosti za rezultate, dobrega gospodarjenja, varovanja poklicnih interesov in prepovedi nadlegovanja. Za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti pa veljajo še načela javnega natečaja, (načelo) politične nevtralnosti in nepristranskosti, kariere, prehodnosti ter odprtosti do javnosti (ZJU, 27.–32. čl.).

Zakonodajalec je z ZJU skušal slediti cilju, da ureditev pravic in obveznosti javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti čim bolj približa predpisom

zasebnega sektorja, hkrati pa je upošteval posebnosti, ki jih zahteva javni interes. Na drugi strani pa za zaposlene v drugih organih javnega sektorja vzpostavlja le skupne elemente uslužbenskega sistema. Njihov položaj se sicer ureja s splošno delovno-pravno zakonodajo, morebitne posebnosti pa še s področnimi zakoni. Tako lahko ugotovimo, da v Sloveniji nimamo enotnega uslužbenskega sistema za celotno javno upravo in za vse javne uslužbenke.

Zaradi burnih odzivov nekaterih kategorij javnih uslužbencev in zlasti sindikatov se je vlada odločila, da sistem plač v javnem sektorju uredi s posebnim zakonom, kar je po našem mnenju ustrezna rešitev. Sistemski zakon, ki ureja plače javnih uslužbencev je tako kompleksen, da zahteva ločeno obravnavo in implementacijo od ZJU.

ZJU je postavil temelje sistemu javnih uslužbencev. Izvaja se že šest let, zato bomo lahko analizirali njegove učinke. Na ravni implementacije posameznih instrumentov bomo lahko ugotovili, ali se uresničujejo zastavljeni cilji, ki so bili opredeljeni z reformo uslužbenskega sistema. Treba se je namreč zavedati, da sprejem in izvajanje normativne ureditve še ne zagotavljata realnih sprememb v praksi.

5 UVEDBA INSTRUMENTOV UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV V DRŽAVNO UPRAVO

V državni upravi je treba uporabljati instrumente UČV za realizacijo ciljev, ki se nanašajo na razvoj uslužbenskega sistema in sodobnega UČV in so bili določeni z reformo uslužbenskega sistema.²⁸

Ramšak Peščeva (2007, 2–4) navaja, da so bili z ZJU uvedeni posamezni instrumenti upravljanja z javnimi uslužbenci, ki pomenijo uvajanje strateškega UČV v upravo. Pri tem izpostavi:

- Karierni sistem javnih uslužbencev, ki zajema več oblik razvoja kariere, in sicer na istem delovnem mestu z napredovanjem v višji naziv, s premestitvijo na drugo delovno mesto (v istem nazivu) v istem ali drugem organu ali s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto v istem ali drugem organu. Ramšak Peščeva izpostavi tudi interni trg dela, v okviru katerega je možen razvoj kariere.
- Ocenjevanje delovnih in strokovnih kvalitiet zaposlenih (ocenjevanje se izvaja enkrat letno z namenom spodbujanja kariere in pravilnega odločanja o možnem napredovanju).
- Letni pogovor z zaposlenimi.

Navedeni kadrovske instrumenti pomenijo hkrati tudi sistemske instrumente vodij pri vodenju zaposlenih, čeprav so potrebne in se tudi že pripravljajo nadaljnje sistemske rešitve za izboljšanje oziroma za celovito sistemsko ureditev tega področja (Ramšak Pešec, prav tam).

V nadaljevanju magistrskega dela bomo podrobneje predstavili tudi ostale ključne instrumente UČV, ki lahko pripomorejo k sistematičnemu, racionalnemu in fleksibilnemu UČV in k doseganju zastavljenih ciljev. Pri pregledu se bomo omejili na državno upravo, posebno pozornost pa bomo namenili implementaciji, saj izkušnje kažejo na razkorak med normativno ureditvijo in izvajanjem postopkov v praksi.

²⁸ Več o ciljih glej poglavje 4.2 Reforma uslužbenskega sistema.

Instrumente UČV v državni upravi smo glede na uporabljeno metodologijo razvrstili po treh ključnih kriterijih:

1) Načrtovanje, pridobivanje in izbira kadrov

Cilj: Načrtovanje dovoljenih zaposlitev glede na finančne možnosti organov. Ključna je uvedba strateškega kadrovskega načrtovanja in fleksibilnega razporejanja zaposlitvenih kvot med upravne organe, vključno z večjo mobilnostjo javnih uslužbencev med organi državne uprave.

Instrumenta za doseg tega cilja sta *kadrovski načrt in sistemizacija delovnih mest*.

Cilj: Vzpostavitev profesionalne in politično nevtralne javne uprave, s poudarkom na ločitvi političnih funkcij od upravnih položajev ob poudarjeni strokovnosti ter večji stabilnosti uprave in zmanjšanju negativnih posledic političnih menjav na njeno delovanje.

Cilj: Oblikovanje sistema izbire uradnikov, ki temelji na merilih strokovne usposobljenosti.

Poseben javni natečaj je instrument izbire najvišjih uradnikov po vnaprej določenem postopku in ob upoštevanju standardov, meril in metod preverjanja strokovne usposobljenosti.

2) Kariera in napredovanje javnih uslužbencev

Cilj: Načrtno, racionalno in sistematično UČV z izvedbo letnega ocenjevanja in izvajanjem letnih razgovorov. Pomemben *cilj* je preprečevanje avtomatizmov pri napredovanju in vzpostaviti povezavo napredovanja z delovno uspešnostjo in kariernimi potenciali posameznika. To naj bi vplivalo na dvig zadovoljstva in motiviranosti javnih uslužbencev za delo v državni upravi.

Letni razgovor vodij z javnimi uslužbenci je instrument za spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev.

Ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev je instrument posredovanja povratnih informacij o delovnih dosežkih zaposlenih. Pri tem velja izpostaviti *napredovanje uradnikov v naziv* z namenom spodbujanja kariere in napredovanja.

3) Usposabljanje in izpopolnjevanje

Cilj: Stalno usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev s posebnim poudarkom na razvoju menedžerskih struktur in oblikovanju pogojev za razvoj vrhunskih upravnih menedžerjev.

Cilj: Dvig standardov za vstop v uradniško kariero (strokovni izpit) in posledično zagotavljanje večje strokovnosti uprave.

Program »Vodenje in upravljanje v upravi« se nanaša na razvoj najvišjih menedžerskih struktur s pridobitvijo funkcionalnih znanj vodenja, upravljanja človeških virov in drugih specialnih znanj.

Program usposabljanja za srednji upravni menedžment je namenjen zaposlenim, ki zasedajo vodstvena delovna mesta v upravi (vodje sektorjev, oddelkov, služb, uradov ipd.). Osnovni namen programa je dati vodjem znanje in spretnosti za uveljavljanje in uresničevanje njihove vloge, ki jo imajo kot vodstveni javni uslužbenci.

Obvezno usposabljanje za imenovanje uradnikov v naziv je pogoj za delo na uradniških delovnih mestih za nedoločen čas.²⁹

Instrumenti UČV predstavljajo ogrodje in investicijo v izgradnjo boljšega sistema javnih uslužbencev, v profesionalni upravni menedžment in v razvoj funkcije UČV. Po Korade Purgovi (2005, 1710) instrumenti UČV lahko pripomorejo k zagotavljanju učinkovitega sistema javnih uslužbencev, saj vplivajo na doseganje boljših rezultatov uprave, hkrati pa omogočajo tudi razvoj in doseganje ciljev posameznikov v njem.

²⁹ Strokovni izpit (državni izpit iz javne uprave oziroma strokovni upravni izpit) kot ključni instrument za doseg tega cilja je bil ukinjen z novelo ZJU, ki je stopila v veljavo 15. 7. 2008 (Uradni list RS, št. 65/2008). Več o tem v poglavju 5.6.2.

5.1 KADROVSKI NAČRT

Po Možini in Stanleyu (v Možina in drugi 2002, 55) za potrebe kadrovanja novih delavcev večkrat uporabljamo načrt pridobivanja kadrov (*ang. Recruitment plan*), ki vsebuje število in vrsto potrebnih delavcev, opis načina kadrovanja in eventualno navedbo problemov, ki bi jih kazalo upoštevati pri kadrovanju.

Kadrovski načrt je pomemben instrument transparentnega in uspešnega kadrovskega načrtovanja in v državni upravi omogoča uresničevanje pomembnega cilja, to je zmanjšanje števila zaposlenih. Sprejeti kadrovski načrt je tudi podlaga za izvajanje ostalih kadrovskih funkcij (napredovanja, premeščanja javnih uslužbencev in podobno).

Planiranje potrebnega števila javnih uslužbencev s pripravo kadrovskih načrtov posameznih organov, skupnih kadrovskih načrtov organov državne uprave ter zbirnih kadrovskih načrtov oseb javnega prava je podlaga za proračunsko planiranje ter hkrati osnova za pripravo sistemizacij delovnih mest in realizacijo novih zaposlitev.

Kot navaja Stare (2003, 396) so izhodišča kadrovskega načrtovanja naloge, ki izhajajo iz poslanstva državnih organov. Te so praviloma določene z zakonskimi predpisi in so podlaga za oblikovanje jasne vizije posameznega organa in za opredelitev ciljev, ki se izrazijo v kratkoročnih delovnih programih organa.

Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov (Uradni list RS, št. 60/2006 in nasl.; Pravilnik) v 2. členu podrobneje določa podlage za pripravo predloga kadrovskega načrta, ki so:

- razvojne usmeritve organa in njegov delovni program za obdobje dveh let,
- načrtovane spremembe v smeri organizacije in racionalizacije poslovnih procesov,
- predvidene spremembe obsega javnih nalog,
- dejanska delovna zmožnost zaposlenih in njihove razvojne zmožnosti.

Organi morajo pri oblikovanju predloga kadrovskega načrta upoštevati izhodišča, usmeritve in okvire proračunske porabe, ki jih določi vlada, število zaposlenih po veljavnem

kadrovskem načrtu in utemeljene spremembe v številu zaposlenih, ki izhajajo iz spremenjenega obsega nalog in programa dela organa.

Predlog enotnega kadrovskega načrta je treba pripraviti za ministrstvo vključno z organi v sestavi, za upravne enote in za vladne službe. Predstojniki predložijo predloge kadrovskih načrtov Ministrstvu za javno upravo (Pravilnik, 7. čl.).

Na podlagi teh predlogov Ministrstvo za javno upravo oblikuje predlog skupnega kadrovskega načrta organov državne uprave (skrajšano SKN), ki ga sprejme Vlada RS. SKN je sestavljen iz zbirnih podatkov (skupnih kvot) in iz načrtov posameznih organov (ZJU, 43. in 44. čl.).

Ločen zbirni kadrovski načrt (skrajšano ZKN) se pripravi za javne agencije, javne sklade, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje in Zavod Republike Slovenije za šolstvo (ZJU, 22/2. čl.).

Kadrovski načrt se med proračunskim obdobjem lahko spremeni, če pride do trajnega ali začasnega povečanja obsega dela, ki ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev, in so zagotovljena finančna sredstva za nove zaposlitve (ZJU, 45. čl.). Predstojnik organa v tem primeru posreduje predlog za spremembo kadrovskega načrta Ministru za javno upravo, ki predlog preuči in ga nato posreduje v obravnavo na Vlado RS.

Vsebina kadrovskega načrta je predpisana in na obrazcu vključuje tabelarni del in obrazložitev. Tabelarni del določa število zaposlenih na dan 31. 12. preteklega leta, dovoljeno število zaposlenih na dan 31. 12. tekočega leta (v letu 2008 izjemoma tudi na dan 1. 7. 2008) ter predlog dovoljenega števila zaposlenih za naslednji dve proračunski leti.³⁰

³⁰ V skladu s Pravilnikom se v skupno dovoljeno število zaposlitev štejejo (8. čl.): funkcionarji; javni uslužbenci, ki so zaposleni za določen čas trajanja funkcije funkcionarja (kabinetni javni uslužbenci); javni uslužbenci, zaposleni za nedoločen čas; javni uslužbenci za določen čas, razen tistih, ki nadomeščajo začasno odsotne javne uslužbence (daljša odsotnost zaradi bolezni ali porodniškega dopusta) in tistih, ki se financirajo iz evropskih sredstev.

Virant (2003, 418) navaja, da so bili razlogi za naraščanje števila zaposlenih v upravi v preteklosti dveh vrst: objektivni (osamosvojitve, vključevanje v Evropsko unijo) in subjektivni (nesistematično in voluntaristično kadrovanje).

Cilj, ki ga je ob nastopu svojega mandata decembra 2004 sprejela Vlada RS, je bil 3-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih v civilnem delu organov državne uprave (brez zaposlenih v Slovenski vojski in na Policiji) do 1. 7. 2008. Ob nastopu mandata Vlade RS je bilo v civilnem delu organov državne uprave dovoljenih 17.998 zaposlitev, kar je bilo izhodišče za 3-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih. V kolikor bi bil cilj dosežen, bi prvič po letu 1990 prišlo do zmanjšanja števila zaposlenih v državni upravi.

Za uresničitev tega cilja je Vlada RS v letu 2005 sprejela Skupni kadrovski načrt organov državne uprave (SKN) ter metodologijo za spremljanje njegovega izvajanja. Za vse organe, ki bi presegli kadrovski načrt na dan 31. 12. v posameznem letu, bi se v naslednjem letu uvedel nadzor nad nadomestnimi zaposlitvami.

Tabela 5.1: Veljavni skupni kadrovski načrt organov državne uprave in gibanje števila zaposlenih v organih državne uprave

Obdobje veljavnosti SKN (po letih)	SKN (dovoljeno število zaposlenih)³¹	Dejansko število zaposlenih (na dan 1. 1. tekočega leta)
2005	35.418	34.372
2006	35.222	34.387
2007	35.127	33.866
2008	35.407	34.134
2009	35.523	33.926

Vir: Državni portal RS (ISPO) 2009 in MJU 2009a.

Iz tabele 5.1. je razvidno, da je število dovoljenih zaposlitev po SKN na ravni celotne državne uprave od leta 2005 do 2008 ostalo praktično nespremenjeno. Število dovoljenih zaposlitev po SKN za leto 2008 (35.407) se je v primerjavi s številom dovoljenih zaposlenih za leto 2005 (35.418) zmanjšalo za 11 ali za 0,03 odstotke.

³¹ Dovoljeno število zaposlenih po SKN (skupnem kadrovskem načrtu organov državne uprave) morajo organi doseči na dan 31. 12. tekočega leta.

V zvezi z realizacijo zaposlitev v organih državne uprave (dejansko število zaposlenih) lahko ugotovimo, da SKN v prikazanem obdobju ni bil presežen. Kar precejšnje število dovoljenih zaposlitev organi državne uprave niso realizirali. Vzroke gre iskati v dolgih izbirnih postopkih in v veliki fluktuaciji zlasti v Slovenski vojski in Policiji. V Slovenski vojski se je število zaposlenih v letu 2007 v primerjavi z letom 2006 zmanjšalo za 210 ali 2,9-odstotka (MJU 1999/2007 - Kadrovsko poročilo za leto 2007).

Tabela 5.2: Veljavni skupni kadrovski načrt organov državne uprave (brez Slovenske vojske in Policije) in gibanje števila zaposlenih

Obdobje veljavnosti SKN (po letih)	SKN (dovoljeno število zaposlenih)³²	Dejansko število zaposlenih (na dan 31.12. tekočega leta)
2005	17.998	17.864
2006	18.012	17.665
2007	17.733	17.555
2008	17.772	17.485 ³³

Vir: MJU 2008b.

Podatki kažejo (MJU 2008b), da Vladi RS v obdobju od 2005 do 2008 na ravni SKN organov državne uprave (brez Slovenske vojske in Policije) ni uspelo zmanjšati števila zaposlenih za načrtovane 3 odstotke. Skupni kadrovski načrt civilnega dela organov državne uprave (brez Slovenske vojske in Policije) se je v štiriletnem obdobju zmanjšal s 17.998 na 17.772 dovoljenih zaposlitev, to je za 226 ali 1,26 odstotka dovoljenih zaposlitev.

V zvezi z načrtovanim zmanjšanjem števila zaposlenih se zastavlja vprašanje smotrnosti, uspešnosti in učinkovitosti takšnega ukrepa, saj sta bili iz ciljnega zmanjšanja izvzeti tako Slovenska vojska kot tudi Policija (skupno več kot 17.000 zaposlenih). Prav tako niso bili določeni jasni finančni cilji, ki bi jih s tem ukrepom dosegli. Kljub zmanjšanju števila zaposlenih se namreč vsako leto povečujejo sredstva za plače javnih uslužbencev.

³² Dovoljeno število zaposlenih po SKN (skupnem kadrovskem načrtu organov državne uprave) morajo organi doseči na dan 31. 12. tekočega leta.

³³ V analizi Vlade RS, ki je bila predstavljena decembra 2008, podatek o številu zaposlenih na dan 31. 12. 2008 še ni bil znan, zato smo uporabili stanje na dan 1. 1. 2009 (podatek je pridobljen na Državnem portalu RS – ISPO 2009).

5.2 NOTRANJA ORGANIZACIJA IN SISTEMIZACIJA DELOVNIH MEST

Organizacija in sistemizacija delovnih mest je v državni upravi postavljena v ustrezen sistemski okvir.³⁴ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih postavja organizacijsko sliko organa in kot instrument UČV določa strukturo, zahtevnost in število delovnih mest, ki so potrebna za izvajanje nalog, z opisom pogojev in nalog na posameznih delovnih mestih.

Sistemizacija delovnih mest ima delovno-pravni pomen, saj je podlaga za izvajanje drugih kadrovskih postopkov (zaposlovanje, napredovanje, premeščanje, načrtovanje kariere ter usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev).

Glede na to, da mora biti notranja organiziranost prilagojena vsebini dela oziroma nalogam državne uprave ter poslovnim procesom, je smiselno, da akt, ki ureja to področje, vsebuje naslednje elemente (povzeto po Korade Purg 2004, 123):

- delovno področje organa,
- organizacijsko strukturo (notranje organizacijske enote, kot so direktorati, sektorji, službe, njihova delovna področja in medsebojna razmerja),
- način vodenja notranjih organizacijskih enot vključno z nalogami, pooblastili in odgovornostmi vodij teh enot,
- način sodelovanja z drugimi organi in institucijami,
- število in vrsto delovnih mest po organizacijskih enotah s pogoji za zasedbo delovnih mest,
- naloge, njihovo zahtevnost ter obseg dela, kar je podlaga za določitev strukture in števila potrebnih delovnih mest,
- plačno skupino in podskupino, tarifni razred, nazive na uradniškem delovnem mestu in število napreduvalnih razredov.

Pri vsakem delovnem mestu se v katalogu delovnih mest določi tudi opis nalog, pogoje za opravljanje dela na delovnem mestu (stopnja in smer izobrazbe, delovne izkušnje, strokovni

³⁴ Normativni okvir določajo Zakon o javnih uslužbencih (21. čl., 40. in 41. čl.), Zakon o delovnih razmerjih (8. in 20. čl.), Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (7. čl.), Zakon o državni upravi (26. in 45. čl.) in Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (v nadaljevanju: Uredba o sistemizaciji).

izpiti in drugi pogoji za zasedbo delovnega mesta), plačni razred delovnega mesta oziroma naziva, posebna pooblastila, oceno tveganja itd.

Opis nalog, ki je določen v katalogu delovnih mest (priloga Uredbe o sistemizaciji), je precej splošen. Če so za delovno mesto zahtevane specifične vsebine nalog, se lahko na delovnem mestu v sistemizaciji dodajo dodatna poimenovanja in dodatni pogoji ter se opis nalog prilagodi (Uredba o sistemizaciji, 44/2. čl.).

S to rešitvijo se strinja tudi Brejc (1997, 21–24), saj meni, da moderen in dinamičen ustroj državne uprave ne dopušča več togih sistemizacij s podrobnimi opisi nalog. Za naloge, ki so stalne narave, je mogoče dovolj natančno določiti pogoje za opravljanje dela. Drugi del nalog pa se spreminja in od izvajalcev zahteva, da vedno znova iščejo boljši način dela. V takem primeru težko podrobneje določimo opis delovnega mesta, zato je tudi smiselno, da sistemizacije niso togi, birokratski akti, ampak resnični pripomočki vodjem pri izvajanju njihove vloge. Z dinamično zasnovanimi sistemizacijami lahko ublažimo tudi stalne zahteve po zaposlovanju novih javnih uslužbencev v upravi. Večje potrebe po zaposlovanju niso vedno posledica novih vsebin in nalog, ki izhajajo iz novih predpisov. Del novih nalog je mogoče opraviti z drugačno razporeditvijo dela in z boljšim izkoristkom zmožnosti javnih uslužbencev.

Organizacijske spremembe in spremembe sistemizacije delovnih mest v organih državne uprave so precej pogoste, saj je treba organiziranost in tudi sestavo, zahtevnost ter število delovnih mest nenehno prilagajati delovnim procesom in spremembam vsebine in obsega nalog. Hkrati pa so lahko organizacijske spremembe izziv in možnost za posege v kadrovske strukturo ter ukrepe racionalizacije pri številu zaposlenih ter tudi pri obsegu sredstev, potrebnih za njihove plače (Korade Purg 2003, 19).

V prvotni ureditvi iz leta 2005 je bila sistemizacija delovnih mest v skladu s kadrovskim načrtom organa (razmerje sistemiziranih delovnih mest in dovoljenega števila zaposlenih v kadrovskem načrtu organa je bilo 1 : 1). To je pomenilo, da število sistemiziranih delovnih mest ni bilo višje od števila dovoljenih zaposlitev v kadrovskem načrtu organa. S spremembo Uredbe o sistemizaciji (Ur.l. RS, št. 49/2006, ki velja od 13. 5. 2006) je bila ta omejitev odpravljena.

S to rešitvijo je Vlada RS na normativni ravni omogočila, da lahko organi državne uprave oblikujejo in sistemizirajo nova (običajno zahtevnejša) delovna mesta, pogosto brez utemeljenih vsebinskih ali organizacijskih razlogov. Iz tega razloga sistemizacije delovnih mest v organih državne uprave niso več oblikovane kot realne, saj ne vključujejo le delovnih mest glede na skupni kadrovski načrt organov državne uprave. Posledica takšnega pristopa je neselektivno premeščanje javnih uslužbencev na zahtevnejša in višje vrednotena delovna mesta. Takšna ureditev na sistemski ravni zmanjšuje pomen elementov kariernega sistema in v tem okviru napredovanja uradnikov v naziv na podlagi letne ocene delovne uspešnosti.

ZJU v 40. členu določa, da sistemizacijo v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti določi predstojnik, v organu v sestavi ministrstva pa minister na predlog predstojnika organa v sestavi. K aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest organa državne uprave je treba pridobiti soglasje Vlade RS. S tem vlada kot najvišji organ državne uprave zagotavlja enotno delovanje uprave.

Uredba o sistemizaciji (4. čl.) določa izjeme (omejitev spremembe sistemizacije na petdeset delovnih mest ter hkrati ne na več kot 10 odstotkov delovnih mest v posameznem organu državne uprave in za spremembe elementov sistemizacije, ki ne pomenijo povečanja potrebnih finančnih sredstev), pri katerih k manjšim spremembam sistemizacije soglasje Vlade RS ni potrebno. V vsakem primeru pa ostaja formalni nadzor nad spreminjanjem sistemizacije, saj je tudi manjše spremembe treba posredovati Ministrstvu za javno upravo.

Trdimo lahko, da sedanji koncept priprave sistemizacij omogoča razmeroma hitro in učinkovito prilagajanje zahtevam delovnega procesa, tako da smo namesto rigidnih aktov dobili fleksibilen instrument UČV. Problematizirati pa velja prakso nekritičnega oblikovanja novih (običajno najvišjih) delovnih mest brez utemeljenih organizacijskih in vsebinskih razlogov.

5.3 POSEBEN JAVNI NATEČAJ KOT INSTRUMENT IZBIRE NAJVIŠJIH URADNIKOV NA POLOŽAJIH

Izvajanje drugega dela ZJU je pomenilo bistveno spremembo v sistemu in postopkih zaposlovanja v državni upravi, predvsem pri izvajanju javnih natečajev za zasedbo najvišjih uradniških delovnih mest, ki se opravljajo na položajih. Treba je poudariti, da je načelo

javnega natečaja izvedeno le za uradnike (izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti), strokovno-tehnični javni uslužbenci pa se zaposlijo po postopku, ki je določen z ZDR.

V nadaljevanju bomo predstavili postopek zaposlovanja uradnikov na najvišjih položajih v državni upravi. Najvišji državni uradniki predstavljajo uslužbenko elito, ki se hierarhično na lestvici nahaja za političnimi funkcionarji. Gre za položaje generalnih sekretarjev in generalnih direktorjev na ministrstvih, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, načelnikov upravnih enot in predstojnikov vladnih služb. Osebe na teh položajih tesno sodelujejo s predsednikom vlade, z ministri in državni sekretarji pri oblikovanju in izvajanju politik.

Uradniki na vodstvenih položajih so običajno strokovnjaki za posamezna področja, hkrati pa so pristojni in odgovorni za upravljanje finančnih, človeških in drugih virov. V njihovi pristojnosti so predvsem naloge odločanja, organiziranja, usklajevanja, vodenja, motiviranja in nadzora nad izvajanjem nalog.

Uradnike za najvišje položaje v državni upravi izbirajo na podlagi posebnih javnih natečajev natečajne komisije, ki jih imenuje Uradniški svet. Posebna natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za položaj. Natečajna komisija seznam kandidatov, ki so glede na strokovno usposobljenost primerni za položaj, predloži funkcionarju, ki mu je uradnik na položaju odgovoren. Funkcionar med kandidati izbere tistega, ki je po njegovi presoji izmed predlaganih najprimernejši za položaj (ZJU, 64. čl.).³⁵

Zakonodajalec se je odločil za rešitev, ki deloma na deklarativni ravni depolitizira izbiranje najvišjih uradnikov, deloma pa ohranja pravico političnih funkcionarjev, da med več primernimi kandidati izberejo tistega, s katerim bodo najlažje sodelovali.

³⁵ Podatki kažejo, da je v letu 2006 od 140 prijavljenih kandidatov 107 kandidatov izpolnjevalo pogoje iz javnih natečajev, ki so v pristojnosti Uradniškega sveta. Izmed kandidatov, ki so izpolnjevali pogoje, je bilo kot »primernih« ocenjenih 67 odstotkov kandidatov. V letu 2007 se je na javne natečaje prijavilo 349 kandidatov, od katerih je bilo 61 odstotkov ocenjenih kot »primernih«. Več o tem Uradniški svet (2006/2007).

Kot pogoj za pridobitev položaja so poleg pogojev za zasedbo uradniškega delovnega mesta (izobrazba, delovne izkušnje, znanje uradnega jezika) določena še funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskih virov, ki si jih mora uradnik na položaju pridobiti v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj, v okviru programa »Vodenje in upravljanje v upravi« (ZJU, 81/3. čl.).

Mandat uradnikov na najvišjih položaju je 5 let z možnostjo ponovnega imenovanja na isti položaj in z možnostjo predčasne razrešitve. Namen določitve petletnega mandata je zagotoviti večjo stabilnost uprave in krepitev njihovega položaja.

5.3.1 Vloga Uradniškega sveta v sistemu javnih uslužbencev

Uradniški svet je samostojen organ, ki od leta 2003 skrbi za izvajanje izbire najvišjih uradnikov na položajih.

Uradniški svet naj bi deloval kot neodvisni garant profesionalnosti uradnikov na najpomembnejših položajih v državni upravi, in sicer z določanjem standardov strokovne usposobljenosti in imenovanjem strokovnih natečajnih komisij, ki delujejo kot sito, preko katerega naj bi se presejali kvalitetni kadri. Uradniški svet je s svojimi standardi načrtno profil menedžerja: to je oseba, ki ima strokovno avtoriteto in delovne izkušnje na delovnem področju, ki dobro pozna ureditev, delovanje in razvojne koncepte javne uprave, ima ustrezne menedžerske izkušnje in vodstvene sposobnosti (Virant 2003, 416).

Naloge Uradniškega sveta so naslednje (Uradniški svet 2008, 18. čl.):

- z imenovanjem natečajnih komisij skrbi za izvajanje izbire uradnikov na ključne vodstvene položaje (generalni direktorji, generalni sekretarji, predstojniki organov v sestavi ministrstev, predstojniki vladnih služb, načelniki upravnih enot),
- določanje standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti kandidatov za zasedbo položajev, kar je podlaga za izvedbo izbirnih postopkov, v katerih posebne natečajne komisije ugotovijo, kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za določen položaj,
- v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati in združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme kodeks etike javnih uslužbencev,

- daje vladi in državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov.

Uradniški svet ima dvanajst članov in je sestavljen tripartitno. Tri člane imenuje predsednik republike med strokovnjaki s področja javnega sektorja, tri člane izmed sebe na tajnih volitvah izvolijo uradniki z nazivom sekretar in višji sekretar v organih državne uprave, dva člana imenujejo reprezentativni sindikati v organih državne uprave, preostale štiri člane imenuje vlada na predlog ministra za javno upravo. Člane se izvoli oziroma imenuje za dobo šestih let. Mandat jim lahko predčasno preneha v primeru odstopa ali razrešitve. Predsednika Uradniškega sveta izvolijo s tajnim glasovanjem člani sveta izmed sebe. Izvoljen je z večino glasov vseh članov (ZJU, 175. in 176. čl.).

V Uradniškem svetu imamo poleg stroke in predstavnikov interesov zaposlenih tudi predstavnike politike, čeprav bi bilo po mnenju Kerševana (2004, 418–419) pri imenovanju članov s strani vlade za delovanje sistema dobrodošlo, da bi v večji meri upoštevali strokovne kriterije kot politično pripadnost. Treba je poudariti, da mora biti Uradniški svet telo, ki je po personalni sestavi ločen od drugih organov odločanja, saj je le tako mogoče zagotoviti njegovo neodvisno nadzorstveno vlogo. Prakso imenovanja vladnih funkcionarjev v ta organ je zato treba kritizirati.

Po mnenju Bugariča (2005, 429) se je v praksi pokazalo, da Uradniški svet ne preprečuje nastavitve političnih kadrov. V sedanji ureditvi je problem predvsem v tem, da so tudi predstavniki uradnikov in strokovnjakov lahko politično imenovani, kar daje političnemu delu Uradniškega sveta potencialno večino pri odločanju. To je treba spremeniti in politiko izločiti oziroma zmanjšati njeno prisotnost v Uradniškem svetu. Uradniški svet bi moral postati sinonim za politično neodvisnost in politično nevtralnost.

Tudi Virant (2003, 416) se strinja, da je neodvisno delovanje Uradniškega sveta v skladu z njegovim poslanstvom izjemnega pomena. Začetek delovanja te institucije in njenih članov v letu 2003 je Virant ocenil kot negativno. Virant priznava, da je prehitro tempo z izvedbo javnih natečajev, ki so ga Uradniškemu svetu na začetku diktirali člani, imenovani s strani vlade, močno vplival na kakovost in verodostojnost dela. Ker ni bilo dovolj časa za strokovno pripravo gradiv in vključitev širšega kroga strokovnjakov, so bili standardi oblikovani na hitro, sestava nekaterih natečajnih komisij pa ni zagotavljala strokovne avtoritete.

Po našem mnenju bi bilo v skladu z načelom politične nevtralnosti in nepristranskosti³⁶ primerno, da bi vlada imenovala člane Uradniškega sveta tudi iz vrst strokovnjakov iz zasebnega sektorja in ne političnih funkcionarjev, kar se je dogajalo v preteklosti.

5.3.2 Postopek izbire najvišjih položajnih uradnikov

Javni natečajji zagotavljajo večjo stopnjo objektivnosti pri izbiri, enakopravnejši dostop do služb v državni upravi in možnost pravnega sredstva. Poseben javni natečaj za najvišja položajna delovna mesta pomeni konkurenco med kandidati, ki izpolnjujejo natečajne pogoje. V izbirnem postopku se preizkusi, kateri izmed kandidatov so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za položaj.

Z novelo ZJU-B, ki se nanaša na spremembo 82/4 člena ZJU (Uradni list RS, št. 113/2005) in velja od 31. 12. 2005 dalje, ni več dopusten interni natečaj za izbiro uradnikov na položajih generalnih direktorjev in generalnih sekretarjev v ministrstvih, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot. Tako ni več mogoče preferirati kandidatov, ki so že zaposleni v državni upravi, v primerjavi s kandidati, ki vstopajo v državno upravo od »zunaj«.

Kovačeva navaja (2005, 23), da je bil eden ključnih ciljev nove ureditve dvig ločnice med stroko in politiko, ki se ga je med drugim skušalo doseči z obveznostjo javnih natečajev za najvišje uradniške položaje in ustanovitvijo ter delovanjem Uradniškega sveta in njegovih posebnih natečajnih komisij. S preverjanjem strokovne usposobljenosti kandidatov naj bi se onemogočilo imenovanje denimo generalnega direktorja v ministrstvu ali načelnika upravne enote zgolj po političnih kriterijih.

5.3.2.1 Standardi strokovne usposobljenosti

Glede na to, da strokovno podporo političnemu odločanju nudijo uradniki na položajih, je zelo pomembno, da so tudi strokovno usposobljeni za oblikovanje politik (*ang. policy-*

³⁶ Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti je izpeljano iz standarda, ki zapoveduje nevmešavanje politike v status, predvsem pa delo javnih uslužbencev. Bistvo načela je zaščita javnih uslužbencev pred nedovoljenimi posegi politike v njihov položaj, predvsem pa v strokovno vsebino njihovega dela in zagotavlja neoviran potek zaposlitve. Več o tem Pečarič (2008, 79–81).

making), ki jih glede na vrednotno usmeritev izbira politika.³⁷ To daje uradnikom na položajih moč, saj lahko s svojim delom bistveno vplivajo na vsebino političnih odločitev. Če so alternative slabe in nestrokovne, potem politika nima kaj izbirati, sama pa tudi ne more oblikovati ustreznih strokovnih rešitev, ker zato nima ustreznega znanja.

Pomembno je, da za najvišje položaje izberemo tiste »top menedžerje«, ki so dovolj strokovno usposobljeni za opravljanje najpomembnejših nalog v državni upravi, ne glede na njihovo morebitno politično (ne)pripadnost.

Uradniški svet je določil standarde strokovne usposobljenosti, ki so podlaga za zagotavljanje strokovnosti na najvišjih uradniških položajih in za uresničevanje načela ločitve politike in stroke (Korade Purg 2004, 116).

Standardi strokovne usposobljenosti obsegajo tri sklope: izkušnje, znanja in menedžerske sposobnosti.³⁸ Posamezni sklopi so dodatno razdeljeni na elemente, kar omogoča natečajnim komisijam lažje preverjanje strokovne usposobljenosti in ugotavljanje primernosti kandidatov za posamezen položaj (Korade Purg 2004, 117).

Prvi sklop standardov – izkušnje

Ta standard se nanaša na delovne izkušnje na področju dela, za katerega kandidat kandidira ali na sorodnem področju (zahtevana so najmanj 3 leta delovnih izkušenj) in izkušnje na vodstvenih delovnih mestih v javnem in zasebnem sektorju (zahtevano je od 3 do 5 let vodstvenih delovnih izkušenj). Zahteve po vodstvenih izkušnjah oziroma izkušnjah na področju dela, za katerega kandidat kandidira, so nujno potrebne, ker gre za najvišje uradniške položaje, na katerih se opravljajo naloge vodenja posameznih področij dela, vodenje samostojnih organov oziroma služb in koordiniranje dela na področju kadrovskih, finančnih in drugih dejavnosti (povzeto po Korade Purg 2005a, 26).

³⁷ Namenoma je uporabljen angleški izraz, ker se v slovenskem jeziku uporablja izraz »politika« za »policy« in »politics«. Najvišji uradniki se ukvarjajo s »policy-making«, ne bi pa se smeli ukvarjati s politiko v smislu »politics«, ki je v domeni političnih funkcionarjev.

³⁸ Standard določa vrsto, raven ali obseg zahtev za delo na delovnem mestu uradnika na položaju. Standardi strokovne usposobljenosti so za uradnike na položajih generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot natančno določeni v posebni prilogi IV k Standardom strokovne usposobljenosti, merilom za izbiro in metodam preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi, ki jih je sprejel Uradniški svet.

Trpin (2006, 1244) poudarja, da so zahtevane delovne izkušnje po svoji naravi objektivni standard, ki ne dopušča subjektivne ocene. Vendar je to v resnici samo formalni kriterij, iz katerega se lahko predvideva določena strokovnost, ki pa povsem odpove pri vprašanju primerjave dejanske strokovnosti tistih, ki ga izpolnjujejo v povsem enaki meri.

Drugi sklop standardov – znanje

V okviru sklopa znanje se zahteve (elementi standarda) nanašajo na: poznavanje področja dela in problematike področja (poznavanje odprtih vprašanj, konceptualnih dilem), strokovno uveljavljenost na področju (pretekli dosežki, priporočila), poznavanje pravne ureditve področja, načel in razvojnih usmeritev delovanja državne uprave (usmerjenost k uporabniku, odprtost, preglednost), poznavanje načrtovanja in rabe proračunskih sredstev, poznavanje delovanja institucij in pravnega reda Evropske unije s področja dela ter znanje vsaj enega tujega jezika³⁹ (Uradniški svet 2003).

Tretji sklop standardov – menedžerske sposobnosti

Tretji sklop standardov so menedžerske sposobnosti. Elementi tega standarda so (Uradniški svet 2003): upravljaljske sposobnosti (sposobnost strateškega načrtovanja, konceptualnega razmišljanja, oblikovanja sistemskih rešitev, sposobnost upravljanja človeških in finančnih virov, organiziranja, nadziranja), vodstvene sposobnosti (sposobnost prepričevanja, usmerjanja k ciljem, reševanja sporov in nasprotij) ter komunikacijske veščine (sposobnost komuniciranja z zunanjimi in notranjimi javnostmi).

Trpin (2006, 1244) problematizira subjektivna kriterija »znanje« in »menedžerske sposobnosti« in pri tem izpostavlja vprašanje, koliko naj bodo ta znanja splošna (sistemska) in koliko detajlna. Pri tem ugotavlja, da imajo v izbirnih postopkih glede na prakso detajlna znanja nedvomno prednost, saj so bolj neposredno povezana z določenim delovnim mestom. To pa daje prednost kandidatom iz državne uprave, ki imajo na voljo več podrobnejših informacij, vezanih na posamezno delovno mesto.

³⁹ Kot tuji jezik se upoštevajo angleščina, francoščina, nemščina ali izjemoma drug tuji jezik, ki se uporablja v državah Evropske unije in drugih razvitejših državah sveta (Uradniški svet 2003a).

5.3.2.2 *Merila za izbiro kandidatov*

Na podlagi meril za izbiro posebna natečajna komisija ugotovi, kateri izmed kandidatov, ki izpolnjujejo natečajne pogoje, so primerni za položaj. Merilo za izbiro je stopnja primernosti kandidata pri izpolnjevanju standarda v celoti in posameznega sklopa standarda. Merilo izpolnjevanja zahtev posameznega elementa standarda je stopnja ustreznosti. Kandidati so pri elementu posameznega sklopa standarda ocenjeni z ocenami »neustrezno«, »ustrezno« in »odlično«, pri ocenjevanju celotnih standardov strokovne usposobljenosti, torej izkušenj, znanja in menedžerskih sposobnosti pa z ocenama »primeren« in »neprimeren« (Uradniški svet 2003).

Kandidat izpolni predpisana merila, če po vsakem od določenih sklopov standardov dobi oceno »primeren«. Za oceno »primeren« mora kandidat po vseh elementih posameznega sklopa standardov dobiti najmanj oceno »ustrezno«. Za oceno »primeren« v prvem sklopu standarda »izkušnje« se komisija lahko odloči tudi, ko kandidat pri enem od elementov standarda »izkušnje« ne doseže ocene »ustrezno«, dobi pa oceno »odlično« pri vsaj dveh drugih elementih pri drugih dveh sklopih standardov (Uradniški svet 2004).

Obstoječi koncept standardov strokovne usposobljenosti temelji na sintetični in ne na mehanski oceni, kar pomeni, da zaradi kombinacije posebnih lastnosti lahko ocenimo kot primerne tudi kandidata, ki pri enem od elementov standarda »izkušnje« ne doseže ocene »ustrezno«. Strokovna usposobljenost torej ni absolutni kriterij za uvrstitev kandidata v ožji izbor.

Zaradi poenotenja dela posebnih natečajnih komisij je Uradniški svet pripravil tudi ocenjevalne liste (glej prilogo G). Ocenjevalni listi so preglednica vseh standardov strokovne usposobljenosti po sklopih, razdeljenih na posamezne elemente standarda, vključene so metode preverjanja usposobljenosti in merila za izbiro.

Za posamezne elemente strokovne usposobljenosti v okviru sklopa »znanje« in »menedžerske sposobnosti« bi lahko določili numerične kategorije ocen z utežmi (ponderji), s čimer bi pomembnejše dimenzije strokovne usposobljenosti dobile večjo težo kot manj pomembne. Višina ponderja je odvisna od pomembnosti posameznega elementa. Dobljene ocene (5 – »odlično«, 3 – »ustrezno« in 1 – »neustrezno«) za posamezne elemente standardov

pomnožimo z višino ponderja (ustrezen koeficient). Dobljeni zmnožek po posameznih elementih standardov strokovne usposobljenosti seštejemo in pripravimo seštevke ocen kandidatov po vseh sklopih standardov. Tako bi z numeričnimi ocenami lahko v izbirnem postopku ob sočasnem upoštevanju delovnih izkušenj, ki so objektivni standard določili najbolj strokovno usposobljenega kandidata.

5.3.2.3 Metode preverjanja strokovne usposobljenosti

Usposobljenost kandidatov, ki izpolnjujejo natečajne pogoje, preverja posebna natečajna komisija v postopku izvedbe javnega natečaja za posamezno delovno mesto uradnika na položaju.

Za preverjanje strokovne usposobljenosti se uporabljajo naslednje metode (Korade Purg 2005a, 26):

- pregled ter ocena dokumentacije in dokazil, ki jih je kandidat priložil k prijavi na natečaj,
- razgovor s kandidatom (intervju),
- pridobitev dodatne ocene strokovne institucije (zgolj za oceno menedžerskih in vodstvenih sposobnosti, kadar v natečajni komisiji ni strokovnjaka za presojo teh sposobnosti oziroma kadar iz dokazil ni mogoče ugotoviti, kakšne so sposobnosti kandidata iz tega sklopa standarda),
- strokovno odločanje natečajne komisije (pri oblikovanju končne ocene o primernosti kandidata za položaj).

Kragelj (2005, 38–39) navaja, da gre pri intervjuju za samostojno orodje selekcijskega postopka, ki se izvaja šele v zadnji fazi. Seleksijski intervju je časovno najzahtevnejši, saj gre za individualno obravnavo kandidata. Pred tem je treba opraviti selekcijo na podlagi objave prostega delovnega mesta, s pridobivanjem informacij na osnovi kadrovskega vprašalnika, s psihološkim testiranjem in podobno.

Pri izbiri najvišjih uradnikov se psihološko testiranje ne izvaja. Izbirni postopek je osredotočen na intervju, ki poleg pregleda dokumentacije velja za ključno metodo presojanja strokovne usposobljenosti kandidatov. Prevladujejo panelni intervjuji, ko več članov komisije

sprašuje enega kandidata. Posamezni člani komisije se lahko v razgovoru osredotočijo na specifično področje oziroma posamezen sklop standardov. Menimo, da so ocene kandidatov pri intervjuju precej odvisne od ocenjevalcev, njihove usposobljenosti, ustrezne vsebinske in organizacijske priprave ter interpretacije rezultatov.

Po našem mnenju je v obstoječem sistemu izbire najvišjih uradnikov preveč poudarjena subjektivnost presojanja primernosti kandidatov. Tako odločitev o (ne)primernosti kandidata temelji na odločanju natečajne komisije, po preučitvi dokumentacije in dokazil, ki so jih kandidati priložili k prijavi ter intervjujev s kandidati.

Praksa kadrovanja najvišjih položajnih uradnikov kaže, da se v izbirnih postopkih običajno sledi formalnim zahtevam po presojanju primernosti kandidata. V postopku izbire bi bilo smiselno uporabiti tudi t. i. ocenjevalne centre in druge metode selekcioniranja kandidatov. S tem bi omogočili večjo objektivnost izbirnih postopkov. Visoka veljavnost in zanesljivost rezultatov teh metod ob predpostavki, da postopke izvajajo kompetentne natečajne komisije, je zato primerna osnova za uvedbo dobrih praks iz zasebnega sektorja v posebne javne natečaje v državni upravi.⁴⁰

5.3.3 Vpliv političnih funkcionarjev na izbiro kandidatov

Izbira uradnikov je dvosmerni proces, ki teče med organizacijo in posamezniki. Natečajni postopek za najvišja položajna delovna mesta začne predstojnik, ki mu je uradnik na položaju odgovoren. Po Korade Purgovi (2004, 115) so posebne natečajne komisije tiste, ki se neposredno srečujejo s kandidati za delovna mesta uradnikov na najvišjih položajih, in ne Uradniški svet.

Posamezna posebna natečajna komisija, ki jo z večino svojih članov imenuje Uradniški svet za vsak primer natečaja posebej, je tričlanska oziroma največ petčlanska. Praviloma jo sestavljajo član Uradniškega sveta, uradnik iz organa državne uprave, zunanji strokovnjak s področja javne uprave, upravljanja s človeškimi viri ali s področja, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge (Uradniški svet 2008a).

⁴⁰ Več o tem v poglavju 3.3.3 Metode za izbiro kadrov.

Posebna natečajna komisija izvede postopek, v katerem najprej ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj. Ob uporabi metod in standardov strokovne usposobljenosti ugotovi, kateri izmed kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje, so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za položaj. Tem kandidatom se izda sklep in se jih uvrsti na seznam kandidatov, ki se ga posreduje funkcionarju. Dokončno izbiro med primernimi kandidati opravi funkcionar (predsednik vlade, minister ali generalni sekretar vlade). Funkcionarju svoje odločitve ni treba obrazložiti (Korade Purg 2008, 38–41).

Obstoječa ureditev omogoča, da politični funkcionar, ki vodi organ, lahko zavrne kandidate, ki mu jih je predložila posebna natečajna komisija. Od Uradniškega sveta lahko funkcionar zahteva, da postopek ponovi ali pa sam imenuje natečajno komisijo, ki izvede postopek, vendar mora tako odločitev pisno obrazložiti Uradniškemu svetu (Korade Purg 2008, 41).

Sistem izbire uradnikov na najvišjih položajih temelji na dveh merilih – strokovnem in političnem. Rešitev, ki jo je uvedel ZJU, omogoča, da na ključne vodstvene položaje pridejo ljudje z ustrežno, vendar ne nujno najvišjo strokovno usposobljenostjo. Hkrati pa sistem omogoča funkcionarjem, da samostojno po svojih kriterijih, ki niso nujno samo strokovni, izberejo uradnike, s katerimi bodo lahko sodelovali.

Trpin (2006, 1239–1245) meni, da je takšna rešitev ustrezna. Upravljanje je proces odločanja, pri katerem se na najvišjih ravneh sprejemajo odločitve z vrednotnimi in konceptualnimi elementi, zato si morajo biti uradniki na najvišjih ravneh upravnega odločanja osebno in nazorsko blizu s predstojniki. Trpin pa izpostavlja možnost zlorabe, saj obstoječa ureditev omogoča odstranitev celotnega vrha uprave in ga na novo kadrovati po političnih merilih. Hkrati meni, da je sprememba ZJU iz leta 2005, ki je podaljšala rok za nekrivdno razrešitev s položajnih delovnih mest na eno leto od nastopa funkcije oziroma imenovanja uradnika na položaj, dokončno pokopala sicer zgolj iluzijo, da je samo z normativnimi sredstvi mogoče preprečiti politično zaposlovanje v upravi.

Po Bugariču (2006, 1262) je obstoječa praksa izbire najvišjih državnih uradnikov prek Uradniškega sveta le politična farsa. Po njegovem mnenju je veliko pomembnejša od strokovnosti politična pripadnost kandidata. Nič ni narobe, če ima minister končno izbiro v postopku selekcije. Je pa pomembno, da se na razpisu za takšne položaje preverja predvsem strokovna usposobljenost kandidatov. To pa je mogoče le, če je komisija, ki to preverja,

dejansko avtonomna in nepolitična. Bugarič meni, da je Uradniški svet predvsem privesek vladajoče politike, kljub temu pa ne kaže pretiravati pri iskanju absolutne pravne avtonomije najvišjih uradnikov.

Možnost ministra, da izpelje postopek izbire najvišjih uradnikov mimo Uradniškega sveta, po našem mnenju ni ustrezna. S tem *de facto* politični funkcionar »izreče nezaupnico« delu Uradniškega sveta, da po svoji presoji imenuje natečajne komisije, ki glede na postavljene standarde presojuje primernost kandidatov za najvišje uradniške položaje.

Ker je meja med političnim in strokovnim odločanjem velikokrat težko določljiva, smo pred zahtevno nalogo, kako sočasno upravo profesionalizirati in jo oddaljiti od dnevne politike, hkrati pa omogočiti politiki, da ima normalen vpliv na delo uprave.

5.4 LETNI RAZGOVORI V DRŽAVNI UPRAVI

Letni razgovor s sodelavcem je ključni instrument spremljanja in usmerjanja razvoja kariere javnih uslužbencev. Na podlagi letnih razgovorov se oblikujejo letni programi dela javnega uslužbenca, določijo se cilji, pričakovani rezultati ter podlage za spremljanje in ocenjevanje dela.

Ključno za razumevanje letnih razgovorov je ločevanje med (Vodopija in drugi 2005, 2/2. pogl., 29):

- oceno uspešnosti zaposlenega, ki temelji na kriterijih in merilih za ocenjevanje uspešnosti, zaradi napredovanja v naziv;
- podajanjem povratne informacije o realizaciji ciljev v preteklem letu in podajanjem ocene uspešnosti dela pri izvajanju letnega razgovora.

Ocenjevalni razgovor je namenjen oceni delovnih dosežkov posameznika. Na videz je zelo podoben enemu delu letnega razgovora, vendar je med njima velika vsebinska razlika. Letni razgovor je usmerjen v razvojne perspektive sodelavca, v izboljšanje delovnih zmožnosti, usmerjanje osebnega razvoja ter načrtovanje izobraževanja in usposabljanja. Z ocenjevalnim razgovorom pa se posameznikova delovno uspešnost primerja s pričakovani vodje, z namenom določanja pravilne ocene. Ocena je pogoj za napredovanje v naziv oziroma plačni

razred ali določitev dela plače za delovno uspešnost (Vodopija in drugi 2005, 2/2. pogl., 29–30).

Z letnim razgovorom v državni upravi torej ni predvideno ocenjevanje dela javnih uslužbencev, zato je letni razgovor lahko le podlaga za kasnejše ocenjevanje delovne uspešnosti. Namen letnega razgovora je doseči izboljšanje uspešnosti sodelavca in načrtovati njegov razvoj.

Do uveljavitve ZJU v letu 2003 v slovenski državni upravi letnemu razgovoru nismo posvečali veliko pozornosti. S sprejemom ZJU pa se je glede na 105. člen, ki določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem, zanimanje za ta instrument povečalo.

V državni upravi smo letne pogovore začeli izvajati leta 2004, ko sta bila oblikovana metodologija in priročnik za vodje ter je bilo izvedeno usposabljanje približno 1300 kadrovske delavcev in vodij.

V letu 2006 je bilo v državni upravi opravljenih približno 22.900 letnih razgovorov (85,5 odstotka javnih uslužbencev). S 3.874 javnimi uslužbenci letni razgovori niso bili opravljeni. V letu 2007 je bilo opravljenih 30.004 letnih razgovorov (86,8 odstotka vseh zaposlenih), s 4.576 zaposlenimi razgovori niso bili opravljeni. Letni razgovori niso bili opravljeni z javnimi uslužbenci, ki so nadomeščali odsotne javne uslužbenke na porodniškem dopustu, ter z nekaterimi pripravniki. Razlogi za neopravljene letne razgovore so tudi daljše odsotnosti, prenehanja delovnega razmerja, preobremenjenost javnih uslužbencev, ki bi morali voditi letne razgovore. Nekateri javni uslužbenci so ocenili, da tak razgovor ni potreben ali pa so ga brez razloga zavrnil. Zanimiv je podatek, da se je na Policiji letnim razgovorom pisno odpovedalo kar 3.363 javnih uslužbencev (MJU 2006 in MJU 2007a).

Iz analize stanja za leto 2006 in 2007, ki jo je pripravilo Ministrstvo za javno upravo (MJU 2006 in MJU 2007a) izhaja, da so odzivi vodij in zaposlenih na izvajanje letnih razgovorov v glavnem pozitivni. V njih vidijo priložnost za bolj osebni in odprt pogovor med vodjo in sodelavcem o možnostih osebnega in strokovnega razvoja ter motiviranja javnega uslužbenca. Organi ugotavljajo, da je v neposrednem stiku med vodjo in sodelavcem priložnost tudi za

pogovor o dosedanjih rezultatih, o problemih, o razlogih za dobre ali slabše delovne dosežke. Hkrati se lahko oblikujejo skupni cilji, udeleženca se pogovorita o možnostih za nadaljnje izobraževanje. Javni uslužbenci v okviru tega instrumenta lažje izrazijo svoja interesna področja, želje in pričakovanja ter predlagajo rešitve za izboljšanje svojega dela in delovanje organizacijske enote kot celote.

Za izvedbo letnih razgovorov so v državni upravi oblikovani obrazci, ki tako vodjem kot zaposlenim pomagajo, da jasno opredelijo delovne obveznosti in cilje ter aktivnosti za njihovo doseganje. Obrazec je sestavljen iz dveh ločenih delov oziroma vsebinskih sklopov.

Prvi del je namenjen pripravi vodje in javnega uslužbenca na letni razgovor. Vključuje podatke o delu zaposlenega v preteklem obdobju, o njegovi strokovni usposobljenosti in zadovoljstvu z delom, o interesih in ambicijah, njegovem delu v prihodnjem letu, izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju.

Obrazec »Zapis dogovorov v letnem razgovoru« vključuje:

- podatke o realizaciji ciljev v preteklem obdobju – uspešnost dela in pogled naprej,
- pregled primernosti sodelavca (kompetence in področja dela, ki sodelavca še posebej zanimajo),
- posebne dogovore in predloge, ki so pomembni za uspešnost dela ali za sodelovanje.

Namen tega dela letnega razgovora je uskladiti mnenja glede tega, katere so ključne kompetence pri delu, ki vplivajo na uspešnost opravljanja dela, in koliko sodelavec tem kompetencam ustreza. Poleg tega se določi časovni raspored aktivnosti, s katerimi bo sodelavec razvijal tiste kompetence, ki mu bodo omogočile strokovni in osebni razvoj. Vodja in sodelavec se pogovorita tudi o tem, katera področja dela sodelavca posebej zanimajo in privlačijo ter katera je želena smer njegove delovne kariere in osebnega razvoja (prevzem drugih nalog, razširitev odgovornosti ipd.). Uskladiti je treba pričakovanja in interese sodelavca z možnostmi organizacije. V zadnjem delu vodja poda svoje mnenje o vedenju in ravnanju sodelavca. Prav tako se lahko pogovorita o njunem medsebojnem odnosu ter o tem, kaj bi lahko spremenila, da bo skupno delo bolj usklajeno in učinkovito (Vodopija in drugi 2005, 2/2. pogl., 30–39).

Stran zapisa (2. del za kadrovske službe) v letnem razgovoru, se nanaša na cilje, naloge oziroma program dela za naslednje leto ter na predlog prihodnjega razvoja sodelavca (poklicne poti, interesna področja), skupaj z želenim izobraževanjem, usposabljanjem in izpopolnjevanjem.

V tem delu vodja in sodelavec zapišeta ključne naloge sodelavca v prihodnjem obdobju, dogovorita se o ciljnih za naslednje leto (roki za izvedbo, kakovost, rezultati) in določita načrt izvedbe. Skupaj izdelata tudi načrt usposabljanja za naslednje leto ter pri tem upoštevata interese sodelavca in njegovo dolgoročno razvojno usmeritev kot tudi potrebe delovnega mesta. Ti dogovori so osnova za kadrovske planiranje in izvajanje različnih kadrovske politik, vključno z izobraževanjem, usposabljanjem, načrtom mentorstva, rotacijami, napredovanji in podobno (Vodopija in drugi 2005, 2/2 pogl., 34–37).

Gruban (2006, 631) pravi: »Če so letni razgovori slabo pripravljene in izpeljane, sta običajno nezadovoljne obe strani – če so na drugi strani skrbno pripravljene, so v veliko pomoč posameznikom pri njihovem strokovnem in osebnem razvoju in utegnejo imeti velike učinke na uspešnost organizacije.«

Ključno je zavedanje, da so le letni razgovori, ki so pripravljene in izvedene na strokovno visoki ravni lahko izhodišče za oblikovanje razvoja javnih uslužbencev, kariernih sider, kompetenc in modelov nasledstva ter so dobra podlaga za celovito upravljanje delovne uspešnosti in sistematično usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev.

5.4.1 Problematika izvajanja letnih razgovorov

Izvedba letnih razgovorov je zahteven projekt, ki zahteva veliko energije, sinergije in koordinacije različnih služb in dejavnikov za uspešno realizacijo. Ne glede na dejstvo, da se letni razgovori v državni upravi izvajajo že šesto leto, ugotavljamo, da se pri izvedbi še vedno pojavljajo težave.

Šturm (2006, 40) pravi, da so pristopi k uvedbi letnih razgovorov v kadrovske prakso državne uprave tako različni, kot je različna pripravljenost na njihovo uvedbo v posameznih organih. Iz analize rezultatov raziskave, ki jo navaja Šturm, izhaja, da slovenska državna uprava ne

deluje kot enovit in homogen organizacijski sistem, kar je razlog za neenotnost pristopov pri izvajanju letnih razgovorov.

S Šturmom se strinja tudi Stare (2002, 408), ki prav tako izpostavlja neenotnost pri izvajanju letnih razgovorov v državni upravi. Poleg tega ugotavlja, da so nadrejeni v sam potek letnih razgovorov pogosto uvajali še druge, nezaželene elemente, na primer sporočanje navodil o konkretnih nalogah, vprašanje plače in podobno.

Trdimo, da je v državni upravi nujna večja identifikacija vodstva z letnim razgovorom in je hkrati potrebna sistematičnost njegovega uvajanja. Vodstvo mora opredeliti, kaj želi doseči v procesu vodenja zaposlenih, katera področja delovanja želi izboljšati in katere cilje želi doseči (npr. uvajanje ciljnega vodenja, večja uspešnost posameznika in skupine, izboljšana komunikacija, zmanjšanje stroškov).

Odzivi javnih uslužbencev na letne razgovore so na eni strani pozitivni (odkrit, sproščen in konstruktiven način komuniciranja), na drugi strani pa vodje ocenjujejo, da je treba v letne razgovore vložiti nesorazmerno veliko truda glede na dobljene rezultate (Šturm 2005, 17).

Stare (2002, 407) ugotavlja, da večina zaposlenih ne pozna vizije, vrednot in ciljev organizacije in organizacijske enote, v kateri delajo, ter ciljev nadrejenega. V več primerih je bilo celo zaznati, da zaposleni niso imeli oblikovanih ciljev lastnega dela in razvoja, zato so bile aktivnosti in konkretne naloge stvar »ad hoc« rešitev in ne jasno določenih programov in strategije dela.⁴¹

Ključno je, da vodja izrazi jasna pričakovanja glede rezultatov in ciljev dela ter potrebnih znanj in veščin za uspešno opravljanje nalog. Cilji morajo biti jasni in merljivi, določen mora biti časovni okvir za realizacijo. Določeni morajo biti tako, da so oblikovani glede na glavne odgovornosti posameznika, vedno skupno dogovorjeni, določeni v skladu s cilji organizacijske enote in organizacije.

⁴¹ Mednarodna primerjalna študija iz leta 2004 je pokazala, da je v organizacijah javnega sektorja le 58,1 odstotka zaposlenih formalno obveščenih o poslovni strategiji organizacije. Več o tem Černigoj Sadar in drugi (2005, 101).

Ocena stanja na področju izvajanja letnih razgovorov, ki jo je za leti 2006 in 2007 pripravilo Ministrstvo za javno upravo, kaže, da imajo organi državne uprave težave pri izvajanju letnih razgovorov predvsem zaradi pomanjkanja časa in zaradi drugih službenih obveznosti vodij. Vodje zlasti v večjih kolektivih potrebujejo precej časa, da se na razgovore ustrezno pripravijo in tudi da jih dobro izvedejo. V nekaterih organih zaradi prevelikega števila podrejenih letnih razgovorov niso izvedli v celoti (primer Slovenske vojske in Policije). Podatki kažejo, da je čas tisti ključni dejavnik, ki zelo oteži pravočasno pripravo in pravilno izvedbo letnega razgovora (MJU 2006 in MJU 2007a).

Podobno ugotavlja tudi Šturm (2006, 40) in pravi, da so vodje obremenjeni z doseganjem rezultatov za vsako ceno, pri čemer jim za razvoj zaposlenih primanjkuje časa in volje. Letni razgovor se tako omeji na enkratni dogodek izpolnitve predpisanega obrazca, namesto, da bi ga vodje razumeli kot del procesa upravljanja delovne uspešnosti. Vodje opravljajo letne razgovore preveč avtoritarno in enostransko, misleč, da se bodo tako izognili konfliktom in razhajanjem s podrejenimi.

Vodje zaradi pomanjkanja časa in neusposobljenosti za ravnanje z ljudmi prenašajo probleme in odgovornost za njihovo reševanje na kadrovske službe. Kadrovske službe pa na drugi strani od letnega razgovora pričakujejo informacije in predloge, ki bi jim pomagali oblikovati kakovosten program ciljnega usposabljanja. Letni razgovor k temu sicer prispeva, a Šturm (2005, 17–18) pravi, da niso redka razočaranja, ko analiza pokaže, da so vodje prevzeli zgolj vlogo prenašalcev včasih tudi nerealnih želja in pričakovanj svojih podrejenih. Kadrovske službe tako zgolj s svojo administrativno vlogo ne morejo izpolniti pričakovanj javnih uslužbencev in vodij.

Po našem mnenju bi bilo treba za vodje pripraviti dodatna usposabljanja in izpopolnjevanja, saj večini primanjkuje zlasti veščin in znanj za ravnanje z zaposlenimi, kot so motiviranje, različni pristopi vodenja, komuniciranja in podobno. S tem bi tudi odstranili razloge za neustrezen odnos do tega pomembnega instrumenta UČV.

Letni razgovori v državni upravi še vedno potekajo klasično z obrazci. V okviru projekta odprave administrativnih ovir bi kazalo pristopiti k informacijsko podprtemu sistemu letnih razgovorov. Izdelati bi bilo treba poseben objekt v obstoječi aplikaciji MFERAC-KE-SD, ki je namenjena podpori kadrovskim procesom v državni upravi. Glede na izkušnje iz

zasebnega sektorja (primer poslovne skupine Sava, d. d. in Merkur, d. d.) prehod iz klasičnega sistema izvajanja letnih razgovorov na informacijsko podprt sistem pomeni znaten prihranek časa in finančnih sredstev ter poenostavitev izvedbe in večjo preglednost zbranih podatkov. Obenem lahko kadrovska služba dokaj enostavno spremlja rezultate letnih razgovorov in načrtuje nadaljnje ukrepe.

Sistem letnih razgovorov v državni upravi smo dokončno implementirali, sedaj pa so potrebni »*follow up*« procesi, kot so evalvacija, ugotavljanje odklonov, dopolnjevanje, osveževanje in spreminjanje neustreznih rešitev.

Po našem mnenju bi bil vsako leto nujen skupinski razgovor s sodelujočimi na letnih razgovorih, da bi dobili povratne informacije (opažanja, zamisli in predloge za izboljšave). Prav tako je treba analizirati zbrane podatke (kakovost komunikacije pred in po opravljenih razgovorih, dogovore glede osebnega razvoja in razvoja kariere javnih uslužbencev, oceno kakovosti izvedbe letnih razgovorov, dogovore glede usposabljanj in izobraževanj). Na podlagi dobljenih podatkov lahko izdelamo identifikacijo razvojnih potencialov zaposlenih ter izobraževanja in usposabljanja.

Intervjuvanci (glej 7. poglavje) se strinjajo, da je sistem letnih razgovorov z vidika ciljev, ki so opredeljeni z zakonodajo, relativno dobro zastavljen, vendar so koristi za javnega uslužbenca, za vodjo in organizacijo mogoče le v primeru pravilne izvedbe. Naše izkušnje kažejo, da slabe priprave na letne razgovore in izvedba zgolj zaradi zakonske obveznosti, nizek konsenz vodstva, brez jasno opredeljenih pričakovanih rezultatov, zmanjšujejo pomen in uspešnost izvajanja letnih razgovorov v državni upravi.

Glede na izkušnje se nam poraja dvom o ekonomičnosti in smotrnosti izvedbe ločenih postopkov letnega razgovora in ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Po našem mnenju gre pri ločeni izvedbi obeh instrumentov za neracionalno izrabo kadrovskih potencialov, nesmotrno izrabo časa in posledično neekonomičnost postopkov. V državni upravi bi veljalo razmisliti o združitvi letnega razgovora in ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev v enoten ocenjevalno-letni razgovor, ki bi vplival tudi na odločitve o napredovanju, nagrajevanju na podlagi opravljenega dela in na razvoj kariere javnih uslužbencev.

Model bi lahko vključeval:

- letne razgovore,
- ocenjevanje delovne uspešnosti (ocena opravljenih nalog po opredeljenih standardih, ocenjevanje doseganja ciljev in doseženih kompetenc z zahtevanimi kompetencami v sistemizaciji ipd.),⁴²
- oceno razvojnega potenciala oziroma razvojnih zmožnosti javnega uslužbenca, upoštevaje ambicije v zvezi z njegovim osebnim in strokovnim razvojem,
- načrtovanje razvojnih aktivnosti javnih uslužbencev (izhajamo iz razlike med načrtovanimi in izkazanimi kompetencami), pri čemer določimo usposabljanja in izpopolnjevanja, ki se jih mora javni uslužbenec udeležiti.

5.5 SISTEM OCENJEVANJA IN NAPREDOVANJA URADNIKOV V NAZIV

Ocenjevanje delovne uspešnosti v slovenski državni upravi ni novost, saj ga v različnih oblikah poznamo že vrsto let. Od leta 1994 ocenjujemo delovno uspešnost za napredovanje na delovnem mestu v višji plačilni razred. Tudi z ZJU je bila natančno določena obveznost delodajalca v zvezi s spremljanjem in ocenjevanjem dela uradnikov. Prek kariernega sistema je z možnostjo napredovanja v višje nazive zakon vzpostavil formalne pogoje za ustvarjalno organizacijsko klimo in motiviranost uradnikov za delo.

Ocenjevanje uradnikov v državni upravi se je v skladu z ZJU izvajalo od leta 2004 dalje, ko je bilo izvedeno prvo ocenjevanje za leto 2003. Do prehoda v novi plačni sistem po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju je ocenjevanje uradnikov potekalo po določbah ZJU (111.–120. čl.).⁴³

V nadaljevanju bomo predstavili normativno ureditev, izkušnje in rezultate ocenjevanja uradnikov v državni upravi po določbah ZJU, ki so veljale do uveljavitve spremenjene

⁴² Vodja lahko oceni dejansko kompetentnost zaposlenega glede na zahtevane kompetence delovnega mesta, poleg tega pa lahko evidentira tudi druge kompetence, ki jih ima zaposleni, čeprav se na delovnem mestu ne zahtevajo. Tako dobi organizacija popoln kompetenčni profil posameznika.

⁴³ S 5. 9. 2008 se je začela uporabljati Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (Uradni list RS, št. 51/2008 in 91/2008). Uredba bistveno spreminja koncept ocenjevanja javnih uslužbencev (določbe ZJU glede ocenjevanja niso več v veljavi) in posledično napredovanja v plačne razrede oziroma v nazive. Prvo ocenjevanje po novi Uredbi smo izvedli do 15. 3. 2009, kar pomeni napredovanje v plačni razred s 1. 4. 2009.

ureditve ocenjevanja javnih uslužbencev in napredovanja uradnikov v naziv, ki se je začela izvajati v letu 2009.

V ZJU (111. čl.) je bilo določeno, da se ocenjevanje uradnikov izvaja z namenom spodbujanja njihove kariere in pravilnega odločanja o napredovanju. Pri ocenjevanju se je upošteval prispevek posameznega uradnika k delovanju organa, delovne in strokovne kvalitete pa se je presojalo tudi z medsebojno primerjavo uradnikov primerljivih nazivov in delovnih mest.

Vidič (2005, 15–16) ugotavlja, da je bil zakon v tem delu nekoliko nekonsistenten. Eno je namreč ocenjevanje uradnika glede na vnaprej postavljene kriterije (metode ocenjevalnih lestvic), pri čemer uradnika glede na postavljene kriterije (npr. zanesljivost pri delu) ne primerjamo s sodelavci. Za povsem drugo metodo ocenjevanja pa gre, ko ocenjevanje izvajamo z medsebojnim primerjanjem uradnikov (sistem direktnega preverjanja, ki vključuje primerjanje v parih in rangiranje na podlagi ekstremov).

Medsebojna primerjava delovne uspešnosti uradnikov je po Grubanu (2007) ključna, saj ta metoda lahko nevtralizira inflacijo najvišjih ocen, zagotovi transparentnost ocen, izpostavi najboljše sodelavce, katerim je upravičeno namenjena največja pozornost in usmerja razvoj kadrov (skupne kompetence najboljših kadrov).

Ocenjevanje uradnikov je po določbah ZJU potekalo enkrat letno (najkasneje do konca meseca januarja za preteklo leto). Ocenjeni so bili vsi uradniki z delovnim razmerjem za nedoločen čas. Ni se ocenjevalo uradnikov, ki so bili v delovnem razmerju za določen čas, in uradnikov, ki so imeli v času ocenjevanja manj kot tri mesece delovne dobe pri delodajalcu in zato po oceni nadrejenega njihovega dela še ni mogoče oceniti.

Ocenjevali so se (ZJU, 111/3 čl.): rezultati dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost in zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela in druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Oceno je določil nadrejeni, ki je bil dolžan izpolniti ocenjevalni list, vključno s pisno obrazložitvijo ocene. Podlaga za določitev ocene so bile obrazložitve po posameznih kriterijih na ocenjevalnih listih.

Kot je razvidno iz ocenjevalnega lista (priloga F), je bilo ocenjevanje delovne uspešnosti ločeno po posameznih elementih. Govorimo o kvantitativni metodi ocenjevanja, ki je po ZJU vključevala štiri ravni ocen. Takšne ocenjevalne liste je mogoče enostavno in hitro oblikovati, prav tako je mogoče na njihovi osnovi izdelati primerjavo med različnimi organizacijskimi enotami ali celo med zaposlenimi, ki opravljajo različno delo.

Vodja je delo uradnikov lahko ocenil z ocenami »odlično«, »dobro«, »zadovoljivo« in »nezadovoljivo« (ZJU, 113. čl.). Zakon ni določal največjega možnega deleža ocen »odlično« in »dobro«.

Analize kažejo, da je velika večina uradnikov dobila prav te ocene. ZJU je sicer dopuščal možnost, da Vlada RS določi najvišji možni delež ocen »odlično« in »dobro«, vendar je bila ta določba z novelo ZJU v letu 2005 (Uradni list RS, št. 113/2005), ki velja od 31. 12. 2005, črtana.

Nadrejeni je po ZJU (115. čl.) uradnika seznanil z oceno najkasneje v 30 dneh od določitve ocene. Seznanitev z oceno je bila vpisana v ocenjevalni list. V primeru, da se uradnik ni strinjal z oceno, je lahko v osmih dneh od seznanitve zahteval preizkus ocene, kar pomeni, da je moral imeti nadrejeni pripravljene argumente, s katerimi je utemeljil oceno. Preizkus ocene se je opravil pred komisijo, ki so jo sestavljali nadrejeni in še dva druga uradnika, ki nista sodelovala pri predhodni določitvi ocene. Odločitev komisije je bila dokončna.

Raziskave kažejo (Černigoj Sadar in drugi 2005, 55–56), da so v slovenskem javnem sektorju ocenjevanja delovne uspešnosti večinoma formalno urejena po načelu »od zgoraj navzdol«, (ang. *top-down*), saj povratne informacije o delovni uspešnosti najpogosteje prispevajo neposredni vodje. Le 11 odstotkov organizacij ima vzpostavljen sistem, kjer oceno podajo tudi sodelavci, medtem, ko stranke in podrejeni v teh postopkih ne sodelujejo.

5.5.1 Rezultati ocenjevanja uradnikov v državni upravi

Iz poročila Ministrstva za javno upravo o ocenjevanju uradnikov za leti 2005 in 2006 izhaja, da je bilo za leto 2005 od skupno 20.838 uradnikov v državni upravi ocenjenih 19.901 (95,5 %). Od tega je bilo 43,8 odstotka uradnikov ocenjenih »odlično«, 51,8 odstotka »dobro«, 4,1 odstotka »zadovoljivo« in 0,27 odstotka uradnikov »nezadovoljivo«. Za leto 2006 je bilo od skupno 20.670 uradnikov ocenjenih 19.837 (96 %), od tega 49,8 odstotka »odlično«, 47,1 odstotka »dobro«, »zadovoljivo« 2,95 odstotka in 0,13 odstotka »nezadovoljivo« (MJU 2006 in MJU 2007a).

Bagonova (2008, 21) navaja, da je vsako leto nekaj odstotkov uradnikov neocenjenih. Razlog je v večini primerov v tem, da je uradnik premalo časa prisoten na delu in ga ni mogoče oceniti (porodniški dopust, bolniška odsotnost in podobno).

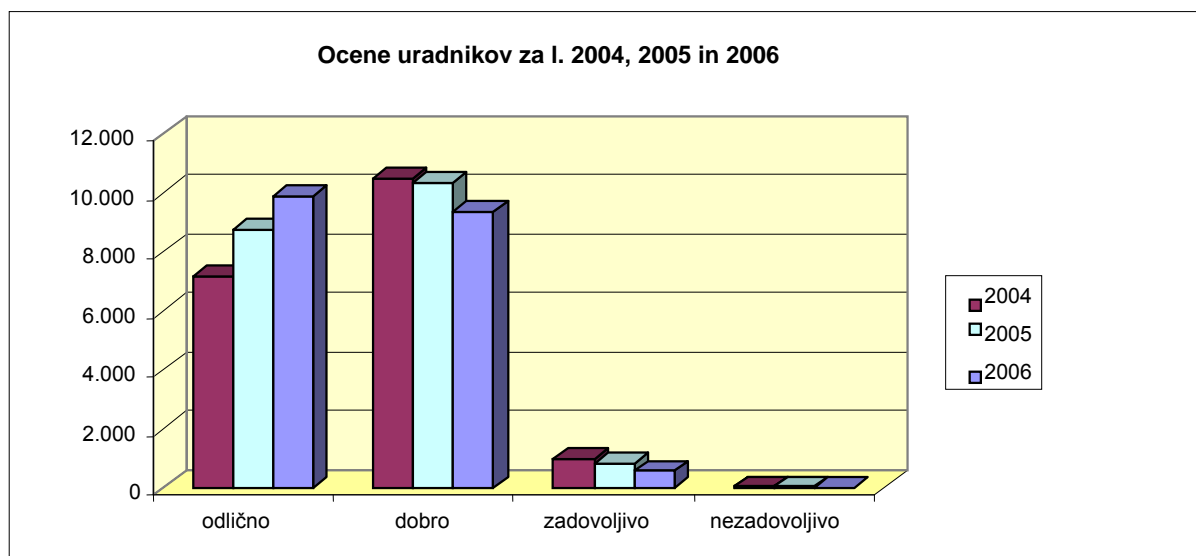
Pri ocenjevanju za leto 2005 je bilo v slovenski državni upravi vloženi 125 zahtevkov za preizkus ocene, od tega 81 ni bilo ugodeno in je komisija potrdila prvotno oceno, v ostalih primerih pa je bilo zahtevkom ugodeno in je komisija oceno zvišala. Pri ocenjevanju za leto 2006 je bilo vloženi 165 zahtevkov za preizkus ocene, od tega 120 ni bilo ugodeno, v ostalih primerih je komisija oceno zvišala. Pravno varstvo zaradi nestrinjanja z oceno je na sodišču poiskalo 11 uradnikov v letu 2005 in 18 uradnikov v letu 2006 (MJU 2006 in MJU 2007a).

Tabela 5.3: Primerjava ocen uradnikov za leta 2004, 2005 in 2006

Ocenjeni uradniki po letih	Ocene				Skupaj
	odlično	dobro	zadovoljivo	nezadovoljivo	
2004	7.190	10.461	971	44	18.666
2005	8.726	10.306	816	53	19.901
2006	9.885	9.342	585	25	19.837

Vir: MJU 2007a.

Graf 5.1: Ocene uradnikov za leta 2004, 2005 in 2006



Vir: MJU 2007a.

Iz grafa 5.1 je razvidno, da se število uradnikov, ki so bili ocenjeni z ocenami »dobro«, »zadovoljivo« in »nezadovoljivo« v letih od 2004 do 2006 zmanjšuje, medtem, ko je v istem obdobju mogoče zaznati trend naraščanja »odlično« ocenjenih uradnikov.

Večina uradnikov je bila v obdobju 2004–2006 ocenjena z najvišjima ocenama »odlično« in »dobro«. Gre za napako blagega ocenjevanja, ki nastaja takrat, ko ocenjevalec dodeli večini podrejenim visoke ocene in med njimi ni pomembnih razlik. Da bi se izognili takšnim napakam, je ključno, da vodje upoštevajo merila ocenjevanja, česar pa v praksi ni zaznati.

Naše izkušnje iz državne uprave in analiza opravljenih intervjujev (glej 7. poglavje) kažejo, da vodje zaposlene ocenijo z višjo oceno, kot bi bila pričakovanja glede na rezultate dela. Večina intervjuvancev meni, da ocenjevanje delovne uspešnosti uradnikov ni izvedeno pošteno, saj vodje ne določajo realnih ocen. Trdimo, da je praksa nerazlikovanja uradnikov glede na delovno uspešnost nedopustna in je v vseh pogledih škodljiva za organe in za državno upravo nasploh. Ocenjevanje brez določitve distribucije ocen je po našem mnenju v nasprotju s sistemom vzpodbujanja in nagrajevanja najbolj kvalitetnega dela. Načrt distribucije ocen je nujnost, saj bo s tem omogočena ustrezna diferenciacija med različno uspešnimi uradniki.

Rezultati analize ocenjevanja uradnikov, ki jo je opravilo Ministrstvo za javno upravo kažejo, da je sistem ocenjevanja zapleten (tako menijo predvsem upravne enote) in da so kriteriji za

ocenjevanje premalo natančno določeni, s čimer se lahko strinjamo. Upravne enote predlagajo bolj natančno opredeljene kriterije in enotno točkovanje po posameznih elementih ocenjevanja ter določen točkovni razpon za posamezne ocene. Kljub objektivnim kriterijem, ki jih imajo posamezne upravne enote, prevladuje mnenje, da je ocenjevanje v veliki meri obremenjeno s subjektivnimi dejavniki. Iz primerjav med upravnimi enotami izhaja, da so merila za ocenjevanje zelo različna. Enake kriterije oziroma merila bi bilo lažje zagotoviti, če bi vse zaposlene ocenjeval predstojnik, čeprav je seveda res, da neposredni nadrejeni (npr. vodja oddelka) bolje pozna delo posameznega uradnika (MJU 2007a).

Lahko se strinjamo z mnenjem Vidiča (2005, 24), ki pravi, da bo normativna ureditev in teorija razvoja kadrov v praksi organizacij lahko zaživela le z ustrezno usposobljenostjo ključnih akterjev in zavedanjem o pomembnosti diferenciranega pristopa k obravnavi delovnega prispevka uradnikov. Enaka obravnava neenakih, glede na delovni prispevek, nujno vodi v začarani krog nemotiviranosti za delo in iz tega izhajajočih negativnih posledic, ki niso tako redke v netržno reguliranih sistemih.

5.5.2 Napredovanje uradnikov v naziv po ZJU

Načelo kariere omogoča dobrim uradnikom napredovanje. Po ZJU napredovanje ni bilo več avtomatično po načelu senioritete, pač pa se je po posebnem postopku enkrat letno ocenjevalo delovne in strokovne kvalitete uradnikov.

V nadaljevanju bomo predstavili sistem in izkušnje pri ocenjevanju uradnikov za napredovanje v višji naziv po določbah ZJU in skušali ugotoviti, kako so se normativne rešitve izvajale v praksi.⁴⁴

Po prejšnji ureditvi (ZJU, 120. čl.) so uradniki v nazivu od drugega do petega kariernega razreda napredovali v eno stopnjo višji naziv, ko so petkrat dosegli oceno najmanj »dobro« ali ko so trikrat dosegli oceno »odlično«. Uradnik v nazivu prvega kariernega razreda je lahko napredoval v eno stopnjo višji naziv, ko je šestkrat dosegel oceno najmanj »dobro« ali ko je

⁴⁴ Pri predstavitvi sistema napredovanja v naziv smo upoštevali dejstvo, da so se do 15. 10. 2008 postopki odločanja o ocenah in napredovanju v višji naziv izvajali po določbah 111.–120. člena ZJU. Novo pravno podlago za napredovanja, ki se izvajajo od 1. 5. 2009 dalje, daje Uredba o napredovanju uradnikov v nazive (Uradni list RS, št. 98/2008 in 16/2009), ki je stopila v veljavo s 15. 10. 2008. Z novo Uredbo so prenehale veljati določbe ZJU, ki so urejale napredovanje uradnikov v naziv.

trikrat dosegel oceno »odlično«. V naziv prve stopnje je napredoval uradnik, ko je petkrat dosegel oceno »odlično«.

Na podlagi treh ocen »odlično« je v državni upravi v letu 2006 napredovalo v naziv 2.447 uradnikov, kar je približno 12 odstotkov od skupnega števila vseh ocenjenih uradnikov. V letu 2007 je na podlagi tretje ocene »odlično« napredovalo še 1.997 uradnikov oziroma 10 odstotkov vseh ocenjenih uradnikov (MJU 2006 in MJU 2007a). V letu 2008 so prvič napredovali tudi uradniki na podlagi najmanj petih ocen »dobro«.

V višji naziv je bilo mogoče do uveljavitve nove Uredbe napredovati pod pogoji iz 119. člena ZJU. To so bili:

- izpolnjevanje predpisanih pogojev za imenovanje v višji naziv (zahtevana stopnja strokovne izobrazbe, delovne izkušnje),
- da se je delo na uradniškem delovnem mestu, na katerem je uradnik delal, lahko opravljalo tudi v višjem nazivu,
- da je uradnik opravljal vse obveznosti usposabljanja po programu,
- da je bil uradnik ocenjen z oceno, predpisano za napredovanje, in ni bil disciplinsko kaznovan.

Predpogoj za napredovanje v naziv je bila pisna obrazložitev vodje. Predstojnik je moral ugotoviti izpolnjevanje pogojev in v 30 dneh odločiti o napredovanju (ZJU, 120/6 čl.). Pravice iz višjega naziva so pripadle uradniku od prvega dne naslednjega meseca po imenovanju v naziv.

ZJU je dopuščal tudi možnost izjemnih napredovanj v naziv, če je bilo delo uradnika zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za organ. Na tak način je lahko v višji naziv napredoval uradnik, ki je dosegel eno oceno »odlično« (ZJU, 120/3 čl.). Delež teh napredovanj ni smel presegati petih odstotkov vseh napredovanj.

Z novelo ZJU (Ur.l. RS, št. 65/2008), ki velja od 15. 7. 2008, je bila poenostavljena možnost napredovanja v naziv ob premestitvi na zahtevnejše delovno mesto, pri čemer mora uradnik izpolnjevati pogoje za imenovanje v najnižji naziv na tem delovnem mestu in druge pogoje za to delovno mesto. Število nazivov napredovanja ob premestitvi na zahtevnejše delovno mesto

ni več omejeno, kar je bistvena novost glede na prejšnjo ureditev.⁴⁵ V praksi to pomeni, da uradnik v nazivu devete stopnje svetovalec III ob premestitvi na delovno mesto podsekretar lahko napreduje v naziv tretje stopnje podsekretar, kar pomeni »preskok« šestih stopenj nazivov (podlaga za napredovanje je 147/3. čl. ZJU).

Koncept »pospešenega« napredovanja v naziv zaradi premestitve na višje delovno mesto »ublaži« omejitve kariernega sistema glede na pozicijski sistem. Javni natečaj, ki je element pozicijskega sistema, omogoča vstop zunanjim kandidatom v najnižji naziv vsakega delovnega mesta. Z novelo ZJU pa je to omogočeno tudi v postopku notranje premestitve uradnikov (element kariernega sistema).

Na sistemski ravni zaradi številčne neusklajenosti sistemizacije delovnih mest in kadrovskega načrta organa ostaja anomalija, ki je bila prisotna že v prejšnjem uslužbenskem sistemu pred ZJU in v času od njegove uveljavitve v letu 2003 do danes. Sistem napredovanja v naziv ob premestitvi na drugo (višje) delovno mesto se je v kombinaciji z možnostjo spreminjanja sistemizacije in oblikovanjem zahtevnejših delovnih mest izkazal kot neustrezen za razvoj kariernega sistema v državni upravi. S tem se razvrednotijo učinki kariernega napredovanja uradnikov v naziv na podlagi letne ocene delovne uspešnosti. Pogoj za napredovanje oziroma premestitev na zahtevnejše uradniško delovno mesto običajno z višjim plačnim razredom je izpolnjevanje pogoja izobrazbe in zahtevanih delovnih izkušenj. Vsebina in zahtevnost dela, pristojnosti in odgovornosti na zahtevnejšem delovnem mestu pa se običajno ne spremenijo.

Intervjuvanca (Tomaž Rozman in Štefka Korade Purg – glej 10. poglavje, priloga A in B) pravita, da napredovanje ob premestitvi na zahtevnejše delovno mesto ni povezano s spremembo v zahtevnosti dela. S tem se strinja tudi oseba C (priloga C), ki doda, da »običajno spremenimo v višjo zahtevnost delovno mesto predvsem zaradi posameznika, ki se je izkazal za uspešnega in ustvarjalnega, oziroma zato da preprečimo njegov odhod iz organa.« Oseba D (priloga D) glede na svoje izkušnje nasprotno trdi, da so njeni podrejeni opravljali delo višje stopnje zahtevnosti, kot je bilo določeno na delovnem mestu, ob tem pa navaja, da »... iz organizacijskih razlogov oziroma kalupov ni bilo mogoče oblikovati

⁴⁵ Po prvotnih določbah ZJU (2002) je uradnik lahko izjemoma ob premestitvi na zahtevnejše delovno mesto, na katerem so se lahko opravljale naloge v višjem nazivu, napredoval le v eno ali dve stopnji višji naziv (ZJU 2007, 120/5. čl.). Primer: Napredovanje iz naziva višji svetovalec II v naziv podsekretar ob premestitvi iz delovnega mesta višji svetovalec na delovno mesto podsekretar, kar pomeni »preskok« dveh nazivov.

zahtevnejših delovnih mest, na katerih bi lahko uradniki tudi formalno opravljali zahtevnejše naloge ...«

Štefka Korade Purg potrjuje naše navedbe, ko trdi, »da smo v sistemu popolnoma razvrednotili oziroma spremenili namen sistematizacije delovnih mest.« Akt o sistematizaciji delovnih mest smo spremenili v orodje motiviranja in napredovanja zaposlenih. »S tem uradniki hitreje pridejo do najvišjega naziva, potem pa so nesrečni, ker ne vidijo prihodnosti, v kolikor se sistemizacija ne bo spremenila ...« (Štefka Korade Purg). Intervjuvanka meni, da bi morali ločiti, kaj je organizacijska struktura in sistematizacija delovnih mest, kaj pa je ravnanje z ljudmi (letni pogovori in ocenjevanje delovne uspešnosti). Po njenem mnenju bi dosegli večjo poštenost in transparentnost, če se sistemizacija ne bi spreminjala oziroma prilagajala konkretnim osebam. Premestitev na bolj zahtevno in s tem tudi višje vrednoteno delovno mesto bi bila stvar doseganja rezultatov na prejšnjem delovnem mestu, izpolnjevanja pogojev in delovnih potreb. Korade Purgova zaključí, da bi v začetku povzročili slabo voljo med javnimi uslužbenci, dolgoročno pa bi dosegli višji nivo zadovoljstva in večjo preglednost napredovanja.

Podatki kažejo, da je v slovenskem uslužbenskem sistemu po mnenju anketiranih visokih javnih uslužbencev in funkcionarjev najmanj urejeno ravno področje napredovanja in ocenjevanja javnih uslužbencev. Haček (2005a, 79–80) na podlagi empiričnih podatkov navaja, da se dobra polovica visokih javnih uslužbencev in slaba polovica političnih funkcionarjev na nacionalni ravni oblasti zaveda, da v sistemu javnih uslužbencev nekatera področja potrebujejo popravke, ker še niso zadovoljivo urejena.

Menimo, da napredovanje v naziv po ZJU v državni upravi ni bilo rezultat ciljno vodene kadrovske politike. Celoten koncept napredovanja je sledil predvsem formalizmu, ki ga je določala kompleksna in spreminjajoča se zakonodaja. Sistem napredovanja uradnikov v naziv po ZJU je bil koncipiran tako, da se v postopku napredovanja niso upoštevali razvojni potenciali in ambicije uradnikov, temveč le določena ocena delovne uspešnosti.

Na sistemski ravni v državni upravi ni določena distribucija ocen, ki bi privedla do določitve realnih ocen glede na rezultate dela in bi dokončno omogočila razlikovanje med uspešnimi in neuspešnimi uradniki. Slednje je še posebej pomembno, ko načrtujemo napredovanje,

povezano z zahtevnejšim delom, ki od zaposlenega zahteva posebne strokovne, vodstvene sposobnosti in specialna znanja.

5.5.3 Ocenjevanje in napredovanje uradnikov v naziv – aktualna ureditev

Nekatere slabosti ureditve, ki je bila določena z ZJU, je zakonodajalec želel rešiti z Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive (Uradni list RS, št. 98/2008 in nasl.; Uredba o napredovanju), ki velja od 15. 10. 2008, uporablja pa se od leta 2009 dalje (izvedba napredovanj uradnikov v naziv s 1. majem 2009).⁴⁶ Tudi po tej uredbi se napredovanje izvaja z namenom spodbujanja kariernega razvoja in nagrajevanja uradnikov.

Novost je tudi Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (Ur.l. RS, št. 51/2008 in nasl.), ki na novo določa postopek ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev v plačne razrede. Pomembna novost je združitev ocenjevanja vseh javnih uslužbencev, tako za napredovanje uradnikov v naziv kot tudi za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred. Takšno rešitev velja pozdraviti, saj zmanjšuje administriranje in poenostavlja postopke ocenjevanj in napredovanj javnih uslužbencev.

Pogoji za napredovanje uradnikov v višji naziv so (Uredba o napredovanju, 3. čl.):

- predpisana stopnja izobrazbe, zahtevane delovne izkušnje in drugi pogoji, ki jih določa zakonodaja in dosežena ocena, ki je pogoj za napredovanje,
- da se naloge na uradniškem delovnem mestu, na katerem uradnik dela, lahko opravlja tudi v višjem nazivu.

Uradnik lahko napreduje v naziv, ko v nazivu iste stopnje, v času od zadnjega napredovanja doseže trikrat oceno »odlično« ali štirikrat oceno »zelo dobro« ali petkrat oceno »dobro«.⁴⁷ Še bolj zaostreni so pogoji za napredovanje v nazive druge in prve stopnje, saj mora uradnik v nazivu iste stopnje doseči petkrat oceno »odlično« ali šestkrat oceno najmanj »zelo dobro«.

⁴⁶ Poleg Uredbe o napredovanju ocenjevanje javnih uslužbencev oziroma napredovanja urejajo še 111. člen ZJU, 17. in 17.a člen ZSPJS in Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.

⁴⁷ Ocena »zelo dobro« je novost v novi ureditvi, ki določa pet ocen delovne uspešnosti.

Bistvena sprememba in zaostritev pogojev v primerjavi s prejšnjim sistemom napredovanja v naziv po ZJU se nanaša na določitev in »uporabo« pridobljene ocene delovne uspešnosti. Uradniki med nazivi (izjema je prehodno obdobje) ne prenašajo pridobljenih ocen, kar pa je sporno zlasti z vidika deklariranega spodbujanja njihove kariere. Po drugi strani pa je treba razumeti tak ukrep kot restriktiven pristop k izvedbi napredovanj v nazive, kar je bilo glede na »inflacijo« najvišjih nazivov tudi pričakovati.

V veljavi ostaja možnost pospešenih napredovanj (z izjemo v nazive prve in druge stopnje). V eno stopnjo višji naziv lahko napreduje uradnik, ki enkrat doseže oceno »odlično«, če izpolnjuje pogoje za napredovanje in če so njegove delovne in strokovne kvalitete izjemnega pomena za delo organa. Število teh napredovanj ne sme preseči deleža petih odstotkov uradnikov v organu, ki so bili za isto leto ocenjeni z oceno »odlično« (Uredba o napredovanju, 8. čl.). Takšna rešitev je po našem mnenju ustrezna, saj omogoča nagrajevanje najbolj sposobnih in uspešnih posameznikov.

Tako ZJU kot tudi Uredba o napredovanju omogočata napredovanje uradnikov v naziv zaradi premestitve na zahtevnejše delovno mesto, kjer se naloge opravljajo v nazivu višje stopnje. Uradnik mora izpolnjevati pogoje za imenovanje v najnižji naziv na delovnem mestu. Tudi v tem primeru uradnik ne prenaša ocen delovne uspešnosti, ki jih je pridobil pred premestitvijo.

Z vidika uravnoteženja elementov kariernega in pozicijskega sistema v državni upravi je takšna rešitev primerna in ustrezna, saj omogoča napredovanje na zahtevnejša delovna mesta, hkrati pa onemogoča večkratno napredovanje v naziv in posledično »inflacijo« najvišjih uradniških nazivov.

5.6 SISTEM USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA V DRŽAVNI UPRAVI

Permanentno usposabljanje in izpopolnjevanje ima pomembno vlogo pri spodbujanju uspešnosti organizacije in javnih uslužbencev, vendar mora biti, če hoče biti učinkovito, usklajeno s cilji organizacije.

Zanimivi so izsledki študije iz leta 2008 »Vodstvene kompetence za upravljanje sprememb« v okviru Delovne skupine za kadre (*ang. Human Resource Working Group*), ki deluje v okviru neformalne mreže Evropskih javnih uprav, kjer sodeluje tudi Slovenija. Ena najpomembnejših

ugotovitev študije je bila, da ima največji vpliv na kompetence prav usposabljanje. Pri tem gre za vse oblike usposabljanja, kot so začetno uvajanje v delo, možnost formalnega osebnega vodenja (ang. *coaching*), mentorstvo, možnost uporabe svetovalnih agencij, formalni trening in skupinsko delo, udeležba na konferencah, seminarjih in delavnicah (Pagon in drugi 2008).

Empirične študije kažejo (Kohont 2004, 296), da 71,4 odstotka organizacij v slovenski državni upravi sistematično analizira potrebe po usposabljanju zaposlenih, 76,2 odstotka pa jih spremlja uspešnost usposabljanja.

Delež zaposlenih na usposabljanju v slovenski državni upravi je relativno visok tako v mednarodni perspektivi, kot tudi če ga primerjamo z zasebnim sektorjem, vendar je vrhunsko usposobljenih strokovnjakov v državni upravi še vedno premalo. Avtor predlaga okrepitev metod kariernega razvoja, vzpodbujanje vodij k prenosu znanj in razširitev razvojnih metod vsaj na raven srednjega menedžmenta (Kohont 2004, 299).

Migličeva (2004, 156–167) poudarja, da mora biti strategija usposabljanja in izpopolnjevanja v harmoniji s kadrovsko politiko, predvsem glede zaposlovanja, napredovanja in zagotavljanja varnosti zaposlitve. Stvarnost na tem področju odstopa od idealnega stanja. Kljub zavedanju o pomenu usposabljanja in izpopolnjevanja kot investicije za organizacijo, zmanjševanju stroškov, povečevanju pripadnosti in motiviranosti zaposlenih, zaznavanje teh vrednot ostaja v večini organizacij na nizki ravni. Razlog je v pomanjkanju konkretne podpore najvišjih vodstvenih delavcev, omejena vloga kadrovske službe in linijskih vodij ter doseganje kratkoročnih ciljev, ki prevladujejo nad dolgoročnim vlaganjem v razvoj kadrov.

Izhodišča za oblikovanje strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v slovenski državni upravi so vključena v ZJU. ZJU loči med izobraževanjem, usposabljanjem in izpopolnjevanjem. V zakonu se uporablja pojem izobraževanje, ko se obravnava formalno izobraževanje za pridobitev formalne izobrazbe, kot je npr. diploma, poklicna dokvalifikacija (ZJU, 101. čl.), medtem ko se izraza usposabljanje in izpopolnjevanje uporabljata v pomenu neformalnega izobraževanja (ZJU, 102. čl.). Pri neformalnem izobraževanju ločimo med (1) usposabljanjem, ki je namenjeno uvajanju, privajanju na delo ali opravljanju drugih delovnih in poklicnih nalog in (2) izpopolnjevanjem, ki se nanaša na razširjanje, poglobljanje in prilagajanje že obstoječe formalne izobrazbe ali kako drugače pridobljenega znanja (Jelenc v

Miglič 2004, 159). Pri proučevanju se bomo omejili le na tiste vidike usposabljanja in izpopolnjevanja, ki so relevantni z vidika tematike, ki jo obravnavamo v tem delu.

V skladu s 103. členom ZJU je Vlada Republike Slovenije aprila 2006 sprejela Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008 (Vlada RS 2006). Strategija je vključevala programe, ki zajemajo splošne (horizontalne) vsebine, pomembne za vse organe. Med horizontalne naloge, ki so podlaga za oblikovanje programov usposabljanja in izpopolnjevanja, sodijo zlasti: sistemsko-pravne naloge državnih organov, UČV, vodenje v upravi, mednarodno sodelovanje (evropske zadeve), finančni in proračunski vidik delovanja državne uprave, sistem lokalne samouprave, zagotavljanje in izvajanje javnih služb in splošne vsebine dela v upravi (informatika, odnosi z javnostmi, pisarniško poslovanje).

Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev je podrobneje opredelila namen in cilje usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev, pri čemer je bil poudarek na prilagajanju znanja spremembam v okolju, omogočanju horizontalne in vertikalne mobilnosti javnih uslužbencev, povečanju motivacije za delo v upravnem sistemu in izboljšanju možnosti UČV. Vlada je z omenjeno strategijo določila restriktivno politiko formalnega izobraževanja javnih uslužbencev, kar je utemeljevala predvsem z omejenostjo finančnih sredstev. Sprejeta je bila usmeritev, da se sredstev z nekaj izjemami ne namenja izobraževanju za pridobitev formalne izobrazbe, saj je na trgu dovolj kadrov z ustrežno stopnjo izobrazbe, temveč le usposabljanju in izpopolnjevanju, ki je povezano s potrebami delovnega mesta. Zaradi omejenosti virov in njihove racionalne uporabe je bilo sprejeto priporočilo, da se javni uslužbenci v povprečju usposabljujejo osem delovnih dni na leto.

Analiza stanja, ki jo je pripravilo Ministrstvo za javno upravo, kaže na visoko raven zanimanja javnih uslužbencev za izobraževanje in izpopolnjevanje na področju dela, pa tudi za nadgradnjo znanja s podiplomskim študijem. Upravni organi razpolagajo z omejenimi finančnimi sredstvi, ki jih je treba racionalno razporediti za nujno izobraževanje in usposabljanje, zato ne morejo realizirati vseh želja javnih uslužbencev. Še zlasti organi ne morejo ustreči številnim željam po podiplomskem študiju, ker zaradi narave dela zanj tudi največkrat ni prave potrebe (MJU 2006).

Ministrstvo za javno upravo je aprila 2009 pripravilo Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2008 (MJU 2009). Podatki so bili v organih državne uprave zbrani s strukturiranimi vprašalniki. Iz poročila izhaja, da se je število udeležencev na usposabljanju v letu 2008 zmanjšalo za 40 odstotkov v primerjavi z letom 2007, kar je posledica reorganizacije Upravne akademije, kadrovskega primanjkljaja in neustreznih prostorov. Največja udeležba je bila na programu »Upravljanje in vodenje v upravi«, ki je namenjen najvišjim uradnikom na položajih, sledita seminar »Komuniciranje v upravi« in »Obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv«.

Pregled vsebin, ki so bile predmet usposabljanja izven Upravne akademije oziroma kasneje Sektorja za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev na Ministrstvu za javno upravo, je pokazal, da znaten del programov ni horizontalne narave, pač pa s področij, ki so specifična glede na naravo dela posameznega organa (MJU 2009, 7).

Podatki, ki so bili zbrani v pripravljalnem poročilu, kažejo, da organi državne uprave ne sledijo usmeritvam iz strategije Vlade RS za obdobje 2006–2008, po kateri bi se pogodbe o izobraževanju sklepale le izjemoma. Pri tem izstopata Generalštab Slovenske vojske z 99 in Policija z 49 novosklenjenimi pogodbami, ter Davčna uprava RS s 66 novosklenjenimi pogodbami za izobraževanje ob delu, vendar slednja zgolj za odobritev študijskega dopusta (MJU 2009, 11).

Iz poročil organov državne uprave je razvidno, da so za usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev v letu 2008 skupaj porabili več kot 9,9 milijona EUR oziroma povprečno 290 EUR letno na javnega uslužbenca. S skoraj 4,5 milijona EUR je bil v letu 2008 največji porabnik sredstev za izobraževanje in usposabljanje Generalštab slovenske vojske, sledita pa Policija in Davčna uprava RS. Delež skupne porabe za usposabljanje in izobraževanje pri zunanjih izvajalcih je kar 97 odstoten, kar pomeni, da večina organov državne uprave kupuje tovrstne storitve na trgu (povzeto po MJU 2009).

5.6.1 Organiziranost usposabljanja in izpopolnjevanja

V Sloveniji je bila od leta 1997 kot enota Ministrstva za notranje zadeve oblikovana Upravna akademija. Njena naloga je bila skrb za tekoče, dopolnilno in permanentno usposabljanje zaposlenih v upravi. Upravna akademija je omogočala nadgrajevanje znanja, pridobljenega na

srednjih in višjih šolah ter fakultetah, skrbela je za celovit sistem usposabljanja javnih uslužbencev in za izvedbo strokovnih izpitov.

Jelačin Knavsova (2008, 59–60) meni, da so na Upravni akademiji dosegli relativno dober sistem in organizacijo usposabljanja in izpopolnjevanja, kar potrjujejo evalvacije programov in izvajalcev ter storitev Upravne akademije, velika udeležba na usposabljanjih in izpopolnjevanjih ter pohvale uporabnikov storitev. Jelačin Knavsova prav tako ugotavlja, da imamo ob upoštevanju majhnosti in posebnosti naše države v mednarodnem merilu povsem primerljiv sistem in organizacijo usposabljanja in izpopolnjevanja.

Vlada RS je na svoji 148. redni seji 28. 11. 2007 sprejela sklep št. 60402-1/2007/9, s katerim je naložila Ministrstvu za javno upravo, naj izvede programsko in organizacijsko prenovu Upravne akademije, da bi povečala njeno programsko fleksibilnost ter odzivnost na potrebe po usposabljanju in izpopolnjevanju v organih državne uprave.

Posledica sklepa Vlade RS je bila reorganizacija (ukinitev) Upravne akademije, ki od 1. 10. 2008 dalje deluje kot Sektor za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev na Ministrstvu za javno upravo. Sektor skrbi za sistemski in strateško-razvojni vidik usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev ter s tem povezane naloge spremljanja, nadzora in ocenjevanja vsebin, izvedbe nekaterih strokovnih izpitov in organizacijo področja usposabljanja javnih uslužbencev.

Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki zajema vsebine, pomembne za vse organe, še naprej na centralni ravni določa Vlada RS. Ključna sprememba pa je v izvajanju, saj se to področje prenaša na zasebne izvajalce (pravne ali fizične osebe). To pomeni, da nova ureditev na sistemski ravni odpira prostor privatizaciji izvajanja usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev.

5.6.2 Instrumenti usposabljanja in izpopolnjevanja uradnikov

Kot eden od načinov doseganja in vzdrževanja zahtevane ravni strokovnosti v državni upravi je bil z ZJU koncipiran *strokovni izpit za imenovanje v naziv*. Gre za instrument, ki je bil uveden kot »filter« oziroma standard višje stopnje zahtevnosti za vstop uradniško kariero. Strokovni izpit je bil pogoj za zaposlitev na uradniških delovnih mestih za nedoločen čas

oziroma za imenovanje v naziv. Strokovni izpit za imenovanje v naziv je bil razdeljen na državni izpit iz javne uprave ter strokovni upravni izpit. Prvega, zahtevnejšega, so morali opraviti vsi uradniki, ki so opravljali delo v uradniškem nazivu, za katerega je predpisana univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba, drugega pa vsi ostali uradniki, ki so bili imenovani v nižje nazive.

Z organizacijskega in izvedbenega vidika Migličeva (2005, 47) meni, da je bil sistem strokovnih izpitov bistveno učinkovitejši in racionalnejši kot je bilo to področje urejeno pred uvedbo nove sistemske zakonodaje po ZJU. Pogoji za imenovanje za izpraševalca na teh izpitih so se zaostri, prav tako se je povečala zahtevnost, merila ocenjevanja in posledično objektivnost ocenjevanja posameznih izpitnih področij.

Tudi primerjalno Migličeva (2005, 41) navaja, da so pogoj za napredovanje v višji naziv oziroma karierni razred v nekaterih evropskih državah izjemno zahtevni izpiti. V večini zahodnoevropskih držav so zagotovljeni posebni programi usposabljanja, namenjeni pripravi na te izpite. S tem je vzpostavljena neposredna povezava med usposabljanjem in napredovanjem zaposlenih.

Po podatkih, ki jih navaja Jelačin Knavsova (2008, 57), je strokovni izpit v državni upravi v letu 2007 opravilo 1.977 uradnikov. Njegov namen je bil na eni strani zagotavljanje in preverjanje usposobljenosti za opravljanje nalog v državni upravi, na drugi strani pa usmerjanje javnih uslužbencev v poznavanje skupnih vsebin, potrebnih za kakovostno delo v upravi (Miglič 2005, 40).

Analiza uspešnosti na strokovnih izpitih za imenovanje v naziv je pokazala, da uspešnost kandidatov presega 63 odstotkov. Pri tem je povprečna uspešnost pri državnem izpitu iz javne uprave 76 odstotna, pri strokovnem upravnem izpitu pa bistveno nižja (28 %). Razlog za tako razliko je nedvomno v tem, da so se na strokovni upravni izpit prijavljali večinoma kandidati s srednjo izobrazbo (Miglič 2005, 47).

Pri izvajanju strokovnih izpitov za imenovanje v naziv velja izpostaviti zlasti probleme v številu (devetih) področij, saj je šlo za zelo obsežno in temeljito preverjanje znanja. Precej kritik je bilo izrečenih zaradi obsega in zahtevnosti vsebine izpita ter slabih rezultatov. Sčasoma je izpit pridobil svoje mesto na začetku karierni poti vsakega uradnika, izboljšali so se rezultati, saj so kandidati spoznali, da je to sestavni del kariernega razvoja in povečuje

možnosti za napredovanje (predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZJU, Poročevalec DZ, št. 57/2005 z dne 27. 7. 2005 in Korade Purg 2005, 1713).

Ministrstvo za javno upravo je v oceni stanja v letu 2008 glede na dosedanjo prakso menilo, da se ustrezna raven strokovnosti javnih uslužbencev ne zagotavlja zgolj s preverjanjem znanja na strokovnih izpitih, ampak predvsem s permanentnim usposabljanjem in izpopolnjevanjem. Večji poudarek je treba nameniti usposabljanju, pri novosprejetih javnih uslužbencih pa tudi uvodni seznanitvi z vsebinami, ki so bile predmet strokovnega izpita za imenovanje v naziv. Ministrstvo za javno upravo je navedlo, da je za izvedbo usposabljanja treba iskati najboljše in najustreznejše izvajalce.⁴⁸

Ključen prelom v zvezi z opravljanjem strokovnih izpitov za imenovanje v naziv predstavlja sprejem novele ZJU v letu 2008 (Ur. l. RS, št. 65/2008), ki velja od 15. 7. 2008 dalje. S spremembo zakona je bil ukinjen strokovni izpit kot pogoj za imenovanje uradnikov v naziv. Uradnikom ni treba več opravljati državnega izpita iz javne uprave oziroma strokovnega upravnega izpita, temveč zadostuje obvezno tridnevno *usposabljanje za imenovanje v naziv* brez preverjanja znanja. Usposabljanje zajema vsebine iz sedmih področij, ki se nanašajo na (ZJU, 89. čl.): ustavno ureditev, sistem zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti, lokalne samouprave, sistem javnih financ, ureditev institucij Evropske unije in njenega pravnega sistema in poslovanje organov javne uprave. Omenjeno obvezno usposabljanje morajo uradniki opraviti v enem letu od sklenitve delovnega razmerja.

Po mnenju intervjuvancev (glej 10. poglavje) ukrep ukinitve strokovnega izpita za imenovanje v naziv ni ustrezen. Glede na njihova mnenja bi bil bolj primeren modificiran strokovni izpit, ki bi ga uradniki opravljali s svojega delovnega področja.

Za posodabljanje uprave je po mnenju Migličeve (2004, 164) zelo pomemben razvoj najvišjih vodstvenih kadrov. Ker imajo vodstveni delavci vpliv na vedenje drugih javnih uslužbencev, so ključni za uvajanje in upravljanje sprememb, s tem pa tudi prednostna skupina za usposabljanje in izpopolnjevanje.

⁴⁸ Več o tem glej Zakon o spremembah in dopolnitvah ZJU – redni postopek – predlog za obravnavo (novo gradivo MJU št. 4 z dne 28. 2. 2008).

V maju 2008 je bil sprejet »*Program usposabljanja za srednji upravni menedžment*« (MJU 2008a). Namenjen je zaposlenim, ki zasedajo vodstvena delovna mesta v upravi (vodje sektorjev, oddelkov, služb, uradov ipd.). Osnovni namen programa je dati udeležencem znanje, spretnosti in orodja za uveljavljanje in uresničevanje njihove vloge, ki jo imajo kot vodstveni javni uslužbenci. Njihov vloga je dvojna – nastopajo kot strokovnjaki za posamezna področja, hkrati pa so upravljavci človeških, finančnih in drugih virov. Osnovni program obsega šest modulov, in sicer učinkovito vodenje sodelavcev, integriteta in etika v menedžmentu javne uprave, učinkovito delo z ljudmi, uvajanje in upravljanje sprememb, sodobne metode in tehnike organiziranja ter vodenje in razvoj timov. Pogoji za uspešno dokončanje usposabljanja je udeležba na 90 odstotkih osnovnega dela programa. Poleg osnovnega lahko udeleženci izberejo še poljubno število modulov dopolnilnega programa (področje motivacije, medsebojnih odnosov, spremljanja in ocenjevanje delovne uspešnosti).

Usposabljanje za srednji upravni menedžment je nedvomno dobrodošlo, saj izkušnje in tudi opravljene intervjuji (glej 10. poglavje) kažejo, da vodje niso zadosti usposobljeni za delo z ljudmi. V tem kontekstu se vodje ne želijo soočiti z realnostjo, zato običajno ne želijo podati poštene ocene dela podrejenega, bojijo se konfliktov, zamer, tožb in podobno. Za izboljšanje stanja je treba vzpostaviti zlasti neposredno medsebojno komunikacijo in boljše informiranje zaposlenih, njihovo vključevanje v odločanje, oblikovanje delovnih skupin in projektnih timov.

Na najvišji, t. i. prvi ravni vodenja je kot pogoj za zasedbo položajnih delovnih mest generalnih sekretarjev, generalnih direktorjev, predstojnikov organov v sestavi, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot določen *program usposabljanja »Vodenje in upravljanje v upravi«*, ki ga morajo uradniki opraviti v 15 mesecih od imenovanja na položaj. Osnovni namen programa je dati udeležencem znanja, veščine in spretnosti za uveljavljanje in uresničevanje ciljev, ki jih imajo kot vodilni javni uslužbenci. Program se nanaša na razvoj najvišjih menedžerskih struktur predvsem z vidika funkcionalnih in druga specialnih znanj upravnega vodenja in upravljanja človeških ter finančnih virov.

Temeljni namen programa »Vodenje in upravljanje v upravi« je oblikovanje vloge javnega uslužbenca, ugotavljanje možnosti upravnega vodenja, zbujanje pozornosti za vzpostavljanje in spreminjanje upravne organizacije, prepoznavanje mehanizmov vplivanja na organizacijsko kulturo ter povezovanje z učinkovito prakso, ki bo vodila h kakovostnejši in učinkovitejši

upravi. Program vključuje področja sodobnih metod in tehnik organiziranja in vodenja, UČV, upravljanja javnih financ, etike v menedžmentu javne uprave, upravljanja kakovosti v javni upravi ter spoznavanje primerov dobrih praks uspešnega vodenja v javnem in zasebnem sektorju. Izbirni (neobvezni) del programa obsega področje mobbinga na delovnem mestu, tehnik pogajanj, motivacije, medsebojnih odnosov in komuniciranja, poslovnega protokola, timskega dela, nastopanja v javnosti. Pogoji za uspešno dokončanje usposabljanja je tvorno sodelovanje kandidatov na vseh modulih in 90-odstotna prisotnost pri obveznem programu usposabljanja (MJU 2007).

Mnenja intervjuvancev o učinkih programa »Vodenje in upravljanje v upravi« so deljena (glej 10. poglavje). Na eni strani poudarjajo, da je omenjeno usposabljanje dobrodošlo in potrebno, dobili pa smo tudi odgovor, da učinkov usposabljanja ni bilo. Vsekakor pa se strinjamo z mnenjem, da je usposabljanje najvišjih uradnikov potrebno, učinki pa so po našem mnenju odvisni od vsebine in načina izvajanja, predvsem pa od odnosa najvišjih uradnikov do tega instrumenta.

Analizirani instrumenti na področju usposabljanja in izpopolnjevanja uradnikov so usmerjeni v pridobivanje novih znanj, sposobnosti in veščin, pri čemer pa niso izvedeni postopki preverjanja stopnje pridobljenega znanja. Za oceno uspešnosti programov bi bilo treba izvesti vrednotenje usposabljanj na podlagi učinkov oziroma posledic v delovnem procesu (uporaba znanja in sposobnosti pri delu, vpliv na kakovost dela, stroške, organizacijsko klimo in podobno), kar pa se v državni upravi (še) ne izvaja.

6 MODERNEJŠI PRISTOPI PRI UPRAVLJANJU ČLOVEŠKIH VIROV

Sistem javnih uslužbencev se v Republiki Sloveniji izvaja že šest let. Na tem področju prihaja do številnih sprememb, prav tako pa implementacijske aktivnosti v praksi kažejo na pomanjkljivosti, ki jih je smiselno odpraviti in hkrati oblikovati nekatere modernejše pristope na tem področju.

6.1 KARIERNI NAČRTI

S kariernim načrtom sta povezana temeljna cilja pri oblikovanju kariere, in sicer približati in združiti osebne cilje in cilje organizacije ter oblikovati vzajemne koristi za organizacijo in zaposlene (Lipičnik 1994, 473).

Karierni načrt zaposlenega temelji na opredeljenih in načrtovanih razvojnih aktivnostih posameznika in vsebuje naslednje temeljne elemente (Mihalič 2006, 201):

- načrtovan potek razvojne poti zaposlenega za dobo naslednjih dveh let,
- zahteve in priporočila izobraževanja zaposlenega,
- definirane razvojne ukrepe iz naslova rotiranja zaposlenega,
- potencialna delovna mesta, ki bi jih zaposleni lahko zasedal v prihodnosti,
- opredeljene pogoje in zahteve za napredovanje,
- priporočila in usmeritve za nadaljnji razvoj kompetenc zaposlenega,
- predloge za izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti zaposlenega ter druge razvojne ukrepe.

Karierne načrte uporabljamo v povezavi z letnimi pogovori, individualnimi letnimi načrti dela, načrti izpopolnjevanja in usposabljanja, izvedbo ocenjevalnih razgovorov, pripravo kompetenčnih načrtov in podobno (Mihalič 2006, 201).

Raziskava o upravljanju človeških virov je pokazala, da formalni karierni načrti ne predstavljajo pomembnejše metode pri razvoju karier vodij. Več kot 63 odstotkov organizacij s področja javnega sektorja tega instrumenta ne uporablja (Černigoj Sadar in drugi 2005, 69).

6.2 KARIERNA SIDRA

Karierno sidro je celota talentov, motivov, vrednot in stališč, ki dajejo stabilnost in smer posameznikovi karieri. Posameznik bo nenehno usmerjal svojo dejavnost v smeri oziroma na področju, ki ga zanima in kjer doživlja uspehe ter potrditev (Bagon 2003a, 17).

Koncept kariernih sider je razvil Schein (1978) na podlagi 12-letne longitudinalne študije. Študija je pokazala, da so kariere udeležencev raziskave zelo različne, toda razlogi za njihove odločitve so bili presenetljivo podobni. Kadar so se ti posamezniki preizkusili na delovnih mestih oziroma na področjih dela, ki jim niso ustrezala, so v odgovorih navajali, da jih je nekaj potegnilo nazaj k delu, ob katerem so se bolje počutili. Od tod torej prisopodoba sidro. Schein je ugotovil, da posameznik razvije trdno karierno sidro v približno desetletnem obdobju delovnih izkušenj, ponavadi pa že prej, kasneje pa se več ne spreminja.

Raziskave so pokazale, da lahko največ posameznikov opišemo z značilnostmi osmih kariernih sider. Gre za razmeroma stabilen vzorec v življenju, ki usmerja človekovo kariero in vpliva na vse odločitve, povezane z njo. Karierna sidra ponazarjajo individualne razlike med posamezniki in so preizkušen instrument za razvijanje in usmerjanje kariere zaposlenih ter izvrsten temelj za oblikovanje psihološke pogodbe med organizacijo in posameznikom (Brečko 2006, 64 in 286–287).

Ozaveščanje kariernih potreb, ki se manifestirajo v prevladujočem kariernem sidru, poteka predvsem okrog treh elementov (Brečko 2004, 25):

- talenti in zmožnosti (posameznik odkriva v čem je dober in v čem ni),
- motivi in potrebe (posameznik odkriva, kaj ga najbolj motivira pri delu),
- vrednote (posameznik odkriva, s kakšno vrsto dela in organizacijo želi biti povezan).

Schein (v Brečko 2001, 5–80 in Brečko 2006, 247–267) je na podlagi treh elementov in omenjene longitudinalne študije identificiral osem različnih kariernih sider: tehnično-funkcionalno sidro, menedžersko (vodstveno) sidro, sidro samostojnosti in neodvisnosti, sidro varnosti in stabilnosti, sidro podjetniške ustvarjalnosti, sidro poslanstva in predanosti, sidro izziva in sidro življenjskega sloga.

1. Tehnično-funkcionalno sidro (specialist)

Nekateri posamezniki ugotovijo, da so nadarjeni in visoko motivirani za določeno specifično vrsto dela. Pripravljeni so se posvetiti specializaciji in jim to prinaša tudi notranje zadovoljstvo. Pripadnikom te skupine pomeni delo izziv. Če pri delu ne preizkušajo lastnih zmožnosti in spretnosti, se jim delo kmalu zdi dolgočasno in se začnejo ozirati po drugih nalogah. Za te ljudi je bistveno, da napredujejo v stroki, da so vključeni v zahtevnejše projekte in da delujejo kot predavatelji. Cenijo izdelane in nedvoumne poklicne lestvice napredovanja, zavračajo pa napredovanja na administrativni in vodstveni lestvici. Za to skupino je najbolj bistvena vsebina dela, zato je za posameznike s tem sidrom težko razviti ustrezen sistem nagrajevanja v organizaciji. Od usposabljanja pričakujejo takojšnje učinke oziroma takojšen prenos novega znanja v prakso.

Za delovanje državne uprave so ti ljudje zelo pomembni, saj so strokovnjaki za določena področja, je pa res, da je fluktuacija ljudi, ki so zasidrani v tehnično-funkcionalnem sidru mnogo večja kot pri tistih z izraženim sidrom varnosti in stabilnosti (Brečko 2004, 27).

2. Menedžersko (vodstveno) sidro

Posamezniki imajo vrsto sposobnosti, ki jih mora imeti menedžer. Zanima jih vodenje, želijo sprejemati pomembne odločitve, so ambiciozni in se zavedajo nujnosti poznavanja različnih področij. Ljudje s tem sidrom želijo imeti odgovorno, dopolnjujoče delo, polno izzivov in možnosti za vodenje. Privlačnost svojega dela bodo merili po tem, kako pomembno je za uspeh organizacije. Za uspešno delovanje poleg visoke motivacije potrebujejo analitične sposobnosti (sposobnost analize, sinteze in reševanja problemov v pogojih nepopolnih informacij in negotovosti), sposobnost komuniciranja (vplivanja in vodenja oseb na vseh nivojih) in emocionalne sposobnosti (čutiti elemente in čustveno krizo medosebnih odnosov kot stimulus, ne pa kot utrujanje in izčrpavanje).

Če želi organizacija obdržati takšne ljudi, mora razviti sisteme kariere, ki omogoča napredovanje na višje ravni odločanja (večja organizacija, pomembnejši projekti), pri tem pa mora sistem napredovanja temeljiti na izmerjeni delovni učinkovitosti in dosežkih.

3. Sidro samostojnosti in neodvisnosti

Posamezniki s tem sidrom ne prenesejo omejitev, ki jim jih nalagajo pravila, postopki, delovni čas in druge norme. Ne glede na svoje delovno področje ti ljudje čutijo potrebo, da bi delali stvari v svojem tempu in v skladu s svojimi merili. Dobro delujejo na področjih z visoko samostojnostjo dela.

Ti zaposleni imajo najraje jasno opisano in časovno določeno (pogodbeno ali projektno) delo. Pomembno je, da so cilji jasno določeni, sredstva in poti pa si lahko izberejo sami. Za svoje delo pričakujejo takojšnje povračilo (plačilo, bonusi, nagrade). Napredovanje jim pomeni večjo samostojnost, več svobode, delo na področjih, kjer bodo v skladu s svojim načinom dela sledili ciljem. Napredovanje na višji položaj in dodeljevanje večjih odgovornosti bi za te ljudi pomenilo ogrožanje in manjšo neodvisnost.

4. Sidro varnosti in stabilnosti

Nekateri ljudje čutijo prevladujočo potrebo po karieri, kjer se bodo počutili mirni in varni. Velikokrat iščejo službo v organizacijah, ki zagotavljajo stabilnost delovnega razmerja, imajo ugled, nudijo programe ugodnosti. Ne zanimajo jih izzivi na delovnem mestu, širitev obsega dela, nove odgovornosti. Sistem napredovanja mora biti takšen, da zagotavlja varnost, kar pomeni napredovanje po sistemu senioritete, ki ga razumejo kot potrditev formalnega službovanja ter dolgoletne lojalnosti organizaciji.

Zaposleni s tem sidrom želi dobiti priznanje za svojo pripadnost. Elementi notranje motivacije jim ne pomenijo toliko kot povišanje plače, izboljšanje delovnih razmer in podobne ugodnosti. Veliko ljudi s tem sidrom dela v državni upravi.

5. Sidro podjetniške ustvarjalnosti

Določeni ljudje odkrijejo v svoji karieri potrebo po ustvarjanju novega proizvoda ali storitve ali pa želijo ustanoviti svoje podjetje. Kreativnost podjetnika odseva potrebo po razvitju novega izdelka in izgradnji nove blagovne znamke, pri obstoječih delih pa čuti potrebo, da jih preoblikuje v skladu s svojo filozofijo. Pridobivanje premoženja in možnost lastništva podjetja sta dve glavni motivacijski obliki posameznikov, ki so zasidrani v sidru podjetniške

ustvarjalnosti. Želijo biti opaženi in javno priznani, motivira jih širjenje posla in ekonomska uspešnost. Napredovati želijo na delovna mesta oziroma ključne položaje, ki jim omogočajo ustvarjalnost in svobodo. Intenzivnosti njihovih potreb zmore slediti le malo kariernih organizacijskih sistemov.

6. Sidro poslanstva in predanosti

Nekateri ljudje se odločijo za poklic, ki jim dejansko pomeni poslanstvo. Vrednote, kot so delo z ljudmi, služenje človeštvu ali pomoč lastnemu narodu, so lahko močna karierna sidra. To sidro je značilno za ljudi v poklicih, kot so zdravnik, medicinska sestra, socialni delavec, učitelj, duhovnik, tajnica.

Ljudje s tem kariernim sidrom pričakujejo napredovanje in pošteno plačilo za svoj delovni prispevek, pričakujejo pa tudi priznanje in podporo poklicnih kolegov. Želijo napredovati na delovna mesta, ki jim omogočajo večji vpliv na sistem vrednot v organizacij, in v vloge, ki jim omogočajo samostojnejše delovanje.

7. Sidro izziva

Nekateri ljudje zasidrajo svojo kariero v predstavi, da lahko dosežejo karkoli. Definicija uspeha je zanje premagovanje nemogočih ovir in reševanje nerešljivih problemov. V ta vzorec spadajo nekateri visoko usposobljeni svetovalci za strategije in vodenje.

Posamezniki s tem sidrom so zelo motivirani, da se vključijo v strateško načrtovanje organizacije. Pri tem so področja dela, plačni sistem, napredovanje in priznanja drugotnega pomena. Cenijo nagrade, vendar morajo biti povezane z uspešnostjo oziroma z rezultatom, ki so ga dosegli. Z vidika napredovanja cenijo delovne položaje s tveganjem. Organizacija jim lahko omogoči tudi napredovanje v obliki strateških vlog, ki bodo bistveno vplivale na razvoj in njeno prihodnost.

8. Sidro življenjskega sloga

Vse več ljudi je motiviranih, da bi dosegli pomembno kariero, obenem pa dodajajo pogoj, da mora biti ta kariera v skladu z njihovim življenjskim slogom. Ne gre za uravnovešanje

osebnega in poklicnega življenja, temveč za povezovanje potreb posameznika, družine in kariere.

Zaposleni s stilom življenjskega sloga so pripravljene delati v organizaciji pod pogojem, da so izpolnjeni določeni motivacijski elementi, npr. potovanje ali selitev samo tedaj, ko to ustreza njegovi družini, polovični delovni čas, če to zahtevajo življenjske razmere, študijski dopust, gibljivi delovni čas, delo na domu. Takšni zaposleni cenijo predvidljivo hierarhično napredovanje, napredovanje v vloge, ki omogočajo večjo fleksibilnost delovnega časa.

Glavna ugotovitev raziskave iz leta 2004 je bila, da lahko na podlagi kariernih sider predvidimo aktivnosti usposabljanja in izpopolnjevanja, ki so skupne posameznikom z enakim kariernim sidrom. Raziskava kaže, da se največ usposabljujejo in izpopolnjujejo zaposleni z menedžerskim sidrom, sledijo posamezniki s tehnično-funkcionalnim sidrom ter sidrom izziva. V povprečju namenijo usposabljanju in izpopolnjevanju najmanj posamezniki s sidrom predanosti, sidrom varnosti in stabilnosti, pa tudi s sidrom življenjskega sloga (Brečko 2005, 25).

Na podlagi identifikacije kariernega sidra lahko predpostavimo horizontalno in vertikalno napredovanje posameznika. Ta ugotovitev je pomembna tako za organizacijo, ki načrtuje karierne poti zaposlenih na podlagi identifikacije kariernega sidra, kakor tudi za posameznika, da natančneje ugotovi svoje ambicije v zvezi s kariero in jo načrtuje (Brečko 2006, 270-271).

Z raziskavo, ki je bila opravljena med letoma 2000 in 2004, je bilo ugotovljeno, da posamezniki z menedžerskim sidrom in sidrom izziva največkrat napredujejo vertikalno, posamezniki s tehnično-funkcionalnim sidrom, sidrom varnosti in stabilnosti, samostojnosti in neodvisnosti ter sidrom poslanstva in predanosti pa najpogosteje napredujejo horizontalno (Brečko 2006, 270).

Če primerjamo smer napredovanja in letni obseg ur dodatnega usposabljanja in izpopolnjevanja, ugotovimo povezavo s kariernimi sidri. Ker je razlika med spremenljivkama statistično pomembna, lahko trdimo, da obseg izobraževanja vpliva tudi na možnost napredovanja. Na podlagi obsega izobraževanja pa ne moremo predvideti smeri napredovanja (horizontalno-vertikalno). Raziskava je pokazala, da je karierna pot tesno povezana z izobraževanjem, njegovim obsegom in njegovo razpršenostjo (Brečko 2005, 27).

V slovenski javni upravi je bila leta 2001 izvedena raziskava (vzorec 182 javnih uslužbencev), katere namen je bil ugotoviti prevladujoče karierno sidro med javnimi uslužbenci. Raziskava je pokazala, da med javnimi uslužbenci prevladuje sidro varnosti in stabilnosti (48,9 odstotka vseh vprašanih), sledita sidro tehnične funkcionalnosti (29,7 odstotka vprašanih) ter sidro samostojnosti in neodvisnosti (9,3 odstotka). Pri le nekaj več kot 2 odstotkih javnih uslužbencev je bilo najbolj izraženo menedžersko sidro in sidro izziva. Zelo neenakomerna razpršitev kariernih sider v javni upravi le še potrjuje dejstvo, da tu prevladuje predvsem birokratski tip kariere, ki je usmerjen na varnost zaposlitve in ustrezno predvidljivo napredovanje (Brečko 2004, 26–27).

Koncept kariernih sider in rezultati predstavljenih raziskav so pomembno izhodišče in okvir za načrtovanje kariere javnih uslužbencev. Organi morajo znati prepoznati in prilagoditi razvoj kariere javnim uslužbencem, saj zadovoljni zaposleni bolje opravljajo delo, njihova uspešnost pri delu pa vpliva na uspešnost organa državne uprave. Če poznamo karierno sidro javnega uslužbenca, veliko lažje razvijamo sistem motiviranja, letnih razgovorov, usposabljanja in izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja. S tem pomagamo doseči cilje javnega uslužbenca, uresničiti cilje državne uprave ter se hkrati izognemo napačnim kadrovskim odločitvam.

6.3 SODOBNE METODE VODENJA ZAPOSLENIH

Vodenje je eden od ključnih dejavnikov spreminjanja in razvijanja državne uprave, saj vodja s svojim delovanjem vpliva na sodelavce tako, da jih usmeri k želenemu ravnanju in k doseganju vzajemnih ciljev organizacijske enote, organa in tudi k doseganju lastnih ciljev.

Po Možini (Možina in drugi 2002, 20) je vodenje »sposobnost vplivanja, spodbujanja in usmerjanja drugih za doseganje želenih ciljev.« Avtor postavi tezo, da se odgovornost za zaposlene, njihov razvoj in prispevek v sodobni organizaciji vedno bolj prenaša na najvišje vodstvo, ki je s svojo vlogo in dejavnostjo vez med organizacijskimi cilji in zaposlenimi.

Vecchio (1995, 302) meni, da je vodenje proces, s pomočjo katerega skuša vodja prepričati svoje sodelavce, da opravijo tisto nalogo, ki si jo je zaželel.

Jacobs (1970, 232) definira vodenje kot izmenjavo informacij med dvema osebama, in sicer tako, da prva oseba predstavi informacije takšne vrste in na takšen način, da je druga oseba prepričana, da bo izboljšala lastne dosežke, če se bo vedla tako, kot je bilo od nje zahtevano.

V strokovni literaturi je predstavljenih precej različnih ugotovitev o tem, katera vedenja ločijo uspešne vodilne od neuspešnih, prav tako pa ni mogoče enoznačno opredeliti kompetenc, ki jih potrebuje uspešen vodja oziroma upravni menedžer.

Možina (Možina in drugi 2002, 32–34) pravi, da imajo uspešni vodje navadno dobre odnose s podrejenimi in nadrejenimi, pa tudi z ljudmi iz okolja organizacije. Prav tako pri odločanju pogosto uporabljajo udeležbo in delegiranje odgovornosti, saj s tem dosežejo večje strinjanje in vpletenost podrejenih za doseganje ciljev. Vrline uspešnih vodij so prožnost, odprtost za nove ideje, sposobnost za motiviranje in razvijanje ljudi v timu, sposobnost odločanja in vodenja. Predvsem pa je pomembno, da se spremembam ne le prilagajajo, ampak jih tudi dejavno oblikujejo.

Uspešni vodje vodijo z zgledom, skrbijo za razvoj zaposlenih, vključujejo posameznike v time, priznavajo in nagrajujejo delo sodelavcev, zaposlenim zagotavljajo podporo, odločajo, planirajo na strateški način ter dajejo povratne informacije (Ramšak Pešec 2007, 7).

Od vodij se pričakuje, da vodijo podrejene, na drugi strani pa so skrbniki procesa, pri katerem so večinoma tudi operativni izvajalci. Kot ni priporočljiva pretirana usmerjenost k nalogam, tudi ni priporočljiva izključna usmerjenost k zaposlenim. Ker se vodje običajno preveč posvečajo delovnim nalogam, operativnim ter poslovnim vprašanjem, so preobremenjeni, njihovi podrejeni pa so nemotivirani in nezadovoljni, ker ne dobijo natančnih navodil in pomoči glede izvedbe nalog (Svetlik in drugi 2005, 144–145).

Whetten in Cameron (v Svetlik in drugi 2005, 40) sta na podlagi intervjujev s 400 menedžerji identificirala 60 menedžerskih kompetenc, med katerimi so se največkrat pojavile: verbalna komunikacija, upravljanje časa in stresa, odločanje, prepoznavanje, opredeljevanje in reševanje problemov, motivacija in vpliv na druge, delegiranje, postavljanje ciljev in oblikovanje vizije. Na podlagi primerjave rezultatov z izsledki drugih raziskav sta ugotovila, da so identificirane podobne kompetence, zato sta sklepala, da te kompetence v največji meri pripomorejo k uspešnosti menedžerjev.

V času predsedovanja Slovenije Evropski uniji je bila opravljena raziskava med vodji v javni upravi držav članic EU (Pagon in drugi 2008). Njen namen je bil razkriti, katere so tiste vodstvene kompetence, ki naj bi jih imeli vodje, da bi lahko popeljali javno upravo v sodobno, uspešno in učinkovito organizacijo. Pri kompetencah vodij je faktorska analiza pokazala nekaj ključnih elementov (Ramšak Pešec 2009, 62): sposobnost za delo z ljudmi, razumevanje, inoviranje in spreminjanje organizacije, čustvena inteligenca in samoobvladovanje, načrtovanje in odločanje, obvladovanje števil in logike, medkulturne spretnosti, učenje in uporaba novih tehnologij.

V raziskavi s področja vodenja v slovenski državni upravi je bilo ugotovljeno, da so najuspešnejši vodje tisti s 30 do 34 leti delovne dobe, kar kaže, da so izkušnje pomemben kriterij uspešnosti vodenja. To je razumljivo, saj izkušnje pomenijo zaokrožen zbir znanja, sposobnosti in veščin, ki jih pridobi posameznik na svoji poklicni poti. Prav tako podatki kažejo, da je osebni potencial za vodenje možno razviti skozi razvoj kariere (Stare, 2006, 1–8).

V literaturi (Lipičnik in Mežnar 1998, 313–314) zasledimo uveljavljene načine vodenja, kot so: vodenje z izjemami (vodje opravijo le »posebne« dejavnosti, vse ostale prenesejo na podrejene), vodenje s pravili odločanja (predpostavlja, da se delavec sam odloči, kaj bo storil, vodja pa mu mora določiti pravila, ki jih potrebuje pri odločanju); vodenje z motiviranjem, ki temelji na partnerstvu med vodjo in podrejenim; vodenje z delegiranjem, ki temelji na delegiranju odgovornosti (prevladujoč model v praksi) in vodenje s cilji.

V nadaljevanju bomo predstavili tri pristope s področja vodenja zaposlenih.

6.3.1 Vodenje s cilji – metoda 3 MD

Vodenje s cilji (*ang. Management by Objectives*) je način dela, v katerem povezujemo individualne cilje in naloge posameznika s splošnimi cilji organizacije, jih sistematično ocenjujemo in dopolnjujemo. Za ciljno vodenje je po Svetliku (Možina in drugi 2002, 190–191) odločilno postavljanje ciljev, participacija in informacija o doseganju ciljev.

Svetlik (prav tam, 191) pravi, da ima ciljno vodenje vrsto pozitivnih učinkov, saj povečuje pripadnost zaposlenih organizaciji, izboljšuje motivacijo in usmerja delovanje zaposlenih k

ciljem organizacije. Hkrati pripravi celotno vodstvo do tega, da načrtuje svoje delo in da na podlagi postavljenih ciljev tudi nadzira njegov potek.

Metoda 3 MD (metoda trimesečnih dogovorov), ki se v manjši meri uporablja tudi v slovenski državni upravi, je zasnovana na izhodišču, da sodelavec po dogovoru z vodjo pripravi seznam nalog za naslednje tri mesece, vključno z roki za dokončanje dela in jasno opredeljenimi rezultati. Zapisani dogovor sodelavcu služi kot rokovnik, vodji pa je osnova za pregled nad obremenjenostjo podrejenih in mu je hkrati v pomoč pri presojanju in argumentiranju ocene delovne uspešnosti ter vodenju letnega razgovora (Bagon 2003a, 33–34).

Bagonova (2003a, 34) pravi, da metoda 3 MD zagotavlja jasne smernice, daje možnosti za povratne informacije in za vodenje sodelavcev, gradi medsebojne odnose in omogoča izogibanje konfliktom.

Tabela 6.1: Načrt dela in spremljanje rezultatov po metodi 3 MD

Ime in priimek zaposlenega:	Datum srečanja:		Naslednje srečanje:
	Predviden zaključek	Dejanski zaključek	
Cilji – naloge			
Razvojni cilji			Ljubljana, dne _____
			Podpis sodelavca: _____ Podpis vodje: _____

Vir: Interno gradivo Ministrstva za šolstvo in šport (2008).

Nesporno je, da se v državni upravi vodenje, za katerega je bilo značilno delegiranje, dajanje ukazov in navodil (t. i. reaktivno vodenje), spreminja v ciljno vodenje, ki temelji na oblikovanju vizije in ciljev organa ter mobilizaciji zaposlenih za doseg te ciljev (Ramšak Pešec 2007, 7).

6.3.2 »Coaching« v vodenju

Brečkova (2006, 139) opredeli »coaching« kot »proces osebnega svetovanja pri razvoju posebnih sposobnosti ali reševanju konkretnega problema.« »Coaching« se poudarja kot ključna lastnost dobrih vodij, ki morajo zagotoviti zaposlenim osebno učno pomoč in biti v vlogi svetovalca.⁴⁹

»Coaching« presega klasično svetovanje, saj posameznik s pomočjo »coacha« sam poišče načine za optimalno reševanje problemov. Z uporabo tega instrumenta posameznik razvije lastne strategije, vzpodbudi lastno ustvarjalnost in se bolj osredotoči na cilje, predvsem pa se začne zavedati lastne odgovornosti in moči vpliva na cilje in rezultate (Dragovič v Mihalič 2006, 274).

Po Šturmu (2006, 43) je »coaching« večšina vodenja, pri kateri ne popravljamo napak javnih uslužbencev, temveč z ustrezno zastavljenimi vprašanji dosežemo, da jih zaposleni popravi sam. Izhajamo torej iz samoocene zaposlenega, vodja pa mu le pomaga, da slednji sam najde način za doseg zastavljenega cilja.

Namen »coachinga« je izboljšati delovno uspešnost zaposlenega, bodisi s spodbujanjem dodatnih aktivnosti zaposlenega ali odpravljanjem težav, ki zavirajo njegovo uspešnost. Metoda temelji na principu klasičnega razgovora med zaposlenim in vodjo, vendar jo vodi cilj, da vodja spozna razmišljanje zaposlenega (kaj ga motivira, kje vidi priložnosti, kje ovire in kako vidi svojo vlogo v prihodnosti organizacije).

Vodopija (2008, 84) izpostavi razliko med klasičnim vodenjem in »coachingom«. Vodenje se nanaša predvsem na postavljanje pravil, določanje ciljev in smernic, strukturiranje in prevzemanje odgovornosti za realizacijo. V procesu »coachinga« pa se zaposlenim nudi podpora, posreduje povratne informacije, svetuje in zagotavlja svobodo.

⁴⁹ Beseda »coaching« originalno izvira iz besede »coach«, ki pomeni voditi nekoga na neko mesto. V slovenščini nimamo ustreznega prevoda, čeprav je še najbolj ustrezna beseda trener. Beseda trener navaja na razumevanje, da trener »predpiše«, kaj mora oseba delati. Tega v »coachingu« ni. Trener v pomenu »coacha« pomaga osebi, da sama pride do zaključka, kje se trenutno nahaja, kaj bi želela doseči, kaj lahko naredi, da bo to dosegla.

Po mnenju Bagonove (2004a, 19) posamezniki na podlagi »coachinga« dosejajo višje cilje, so dejavnejši, sprejemajo boljše odločitve in bolj ustvarjalno uporabljajo svoje notranje vire in sposobnosti.

Po našem mnenju je instrument »coachinga« uporaben v okolju hitrih sprememb in velike intenzivnosti delovnih procesov, kar nedvomno velja tudi za državno upravo.

6.3.3 Psihološke pogodbe z zaposlenimi

Psihološke pogodbe ponazarjajo vrsto t. i. psihološkega odnosa med zaposlenim in organizacijo. So koristen instrument vodenja, saj lahko na osnovi tovrstnih pogodb pridobimo koristne informacije o vodenju zaposlenega (DeNisi in Griffin 2005).

Psihološko pogodbo lahko opredelimo kot proces pogajanj med posameznikom in organizacijo. V tem procesu se na (ne)formalni ravni definira, kaj organizacija pričakuje od posameznika in kaj ji posameznik nudi. Bistvo psihološke pogodbe je v tem, da se skuša zmanjšati razkorak med željami, interesi, vrednotami posameznika in možnostmi organizacije ter s tem preprečiti potencialne konflikte in fluktuacijo (prav tam).

Zupan (Možina in drugi 2002, 296) navaja, da so v psihološko pogodbo vključeni materialni dejavniki (plača in ugodnosti) in nematerialni dejavniki (odnos delodajalca do zaposlenega, občutek varnosti zaposlitve, razvoj kariere). Psihološka pogodba vključuje sklop prepričanj oziroma pričakovanj, ki jih delavec razvije o svojem zaposlitvenem odnosu.

Psihološke pogodbe nam omogočajo tak način vodenja, ki je v največji meri prilagojen posamezniku, saj temelji na upravljanju z različnostjo. Pri občutku kršitve psihološke pogodbe sledi padec motiviranosti, nezadovoljstvo, poveča se odsotnost z dela in podobno.

V grobem ločimo tri vrste psiholoških pogodb, in sicer identifikacijsko ali emocionalno obliko psihološke pogodbe, kalkulatивно obliko psihološke pogodbe in normativno obliko psihološke pogodbe (DeNisi in Griffin 2005).

Zaposleni z identifikacijsko ali emocionalno pogodbo imajo občutek, da pomembno prispevajo k uspešnosti oziroma učinkovitosti organizacije. Kljub eventualnim težavam ne

menjajo zaposlitve, saj se z organizacijo poistovetijo. Zaposlenih s to vrsto pogodbe ne moremo motivirati s plačo, temveč jih motiviramo z možnostmi izobraževanja, pohval in nagrad ter napredovanja.

Zaposleni, ki imajo z organizacijo sklenjeno kalkulatívno pogodbo, izhajajo iz lastnih koristi in osebnih pridobitev preko dela v organizaciji. V organizacijo se vključujejo in ostajajo v njej iz stroškovnega vidika, kar pomeni, da zamenjajo organizacijo, če jim drugje ponudijo boljše pogoje. V primeru kalkulatívne pogodbe pa ne gre vedno za ozek denarni vidik, temveč gre pogosto za možnost pridobivanja in uporabe znanj, izkušenj in sposobnosti.

Zaposleni z normativno obliko psihološke pogodbe delujejo v prepričanju, da so dolžni ostati v organizaciji. Govorimo o pripadnosti organizaciji, pri čemer zaposlene motivira varnost zaposlitve in občutek, da jih organizacija potrebuje (prav tam).

Priporočljivo je, da se psihološke pogodbe izdelava že v fazi pridobivanja kadrov, pri obstoječih zaposlenih pa se jih izdelava periodično na nekaj let.

6.4 KOMPETENCE

Razvoj človeških virov v svetu in pri nas se vedno bolj usmerja v uveljavljanje menedžmenta kompetenc. Kompetence so na tujem že dolgo uveljavljen, pri nas pa dokaj nov pojem. V zasebnem sektorju so uspešna podjetja že oblikovala svoj kompetenčni model oziroma kompetenčne profile posameznih delovnih mest, medtem ko se v državni upravi delajo šele prvi koraki.

Izraz kompetenca v vsakdanji rabi pomeni pristojnost, v strokovni terminologiji pa ima več pomenov: znanje, spretnosti, lastnosti, zmožnost, kakovost.

Ena od definicij, ki jih poda Ivanuša-Bezjakova (2006, 141–143), se glasi: »Kompetence definiramo kot celoto vedenjskih vzorcev, ki jih mora posameznik obvladovati, če želi uspešno in učinkovito opravljati zaupano mu delo.«

Perrenoud (v Svetlik, in drugi 2005, 13) razume kompetence »kot zmožnosti posameznika, da aktivira, uporabi in poveže pridobljeno znanje v kompleksnih, raznovrstnih in nepredvidljivih situacijah.«

Po Grubanu (2006, 624) so kompetence »vse sposobnosti uporabe znanja in druge zmožnosti, ki so potrebne, da nekdo uspešno in učinkovito ter v skladu s standardi delovne uspešnosti izvrši določeno nalogo, opravi delo, uresniči cilje ali odigra vlogo v poslovnem procesu.« Kaj (znanje), kako (veščine in sposobnosti uporabe znanja) in zakaj (odnos, motivi, prepričanja, vrednote in hotenja) po Grubanu skupaj tvorijo kompetence.

Ko Pfeffer (1998) govori o kompetencah, preučuje bolj kandidatovo ujemanje s kulturo in stališči organizacije kot pa spretnosti, ki se jih lahko nauči v vsakdanjih postopkih. Imenuje jih »mehke kompetence.« Meni, da skladnost med kulturo organizacije in vrednotami kandidata lahko napove njegovo delovno učinkovitost in s tem tudi fluktuacijo delovne sile v organizaciji.

Kompetence so določene v skladu s temeljnimi vrednotami, vizijo, poslanstvom organizacije ter podpirajo in omogočajo doseganje ciljev v prihodnosti. Kompetence hkrati gradijo in utrjujejo želeno organizacijsko kulturo (Vukasović - Žontar 2008, 6).

6.4.1 Razvrščanje kompetenc

V strokovni literaturi zasledimo več tipologij razvrščanja kompetenc. Predstavili bomo najznačilnejše oziroma tiste, ki so neposredno uporabne tudi v državni upravi.

Stare pravi, da posameznikovo delovno kompetenco sestavljajo (Stare 2005, 15):

- Strokovna kompetenca, ki se nanaša na poklicno izobrazbo, znanje in sposobnosti zaposlenega. Zajema poznavanje metod dela za opravljanje zahtevnejših nalog in obvladovanje kompleksnejših problemov. Strokovno kompetenco je mogoče izboljšati z izobraževanjem in usposabljanjem, ki vključujeta razvoj poklicnih spretnosti in znanja.
- Socialna kompetenca, ki se kaže na področju verbalne in neverbalne komunikacije, sposobnosti delovanja v skupini, reševanja konfliktov, vodenja. Področje razvoja

socialne kompetence zajema metode, ki spodbujajo komunikacijo in kooperativnost (seminarji s področja komuniciranja, letni razgovori).

- Osebnostna kompetenca, ki se nanaša na sposobnost odkritega ter pozitivno naravnane pristopa do sodelavcev in ključnih partnerjev, na samostojno in odgovorno oblikovanje delovnih ciljev, potek dela, konstruktivno sprejemanje kritike in odgovornost za lastna dejanja.

Gruban (2003, 24) razvršča kompetence na:

- temeljne ali splošne kompetence (*ang. core*) – veljajo za vse zaposlene in so prenosljive med različnimi opravili (usmerjenost na stranke, gospodarnost, kakovost, poštenost, natančnost, zanesljivost),
- generične kompetence (*ang. generic*) – skupne za podobna opravila ali skupine delovnih mest (npr. policisti, cariniki),
- funkcijske ali specifične kompetence (*ang. role specific*) – specifične za posamezna delovna mesta.

Zelo pomembno je razumevanje tipologije kompetenc, saj to pripomore k uspešnemu oblikovanju kompetenčnega modela. Brez terminološke jasnosti vsebine kompetenc ni mogoče oblikovati kompetenčnega modela in ga implementirati v prakso.

6.4.2 Oblikovanje in uvajanje kompetenčnega modela

Glavni namen oblikovanja in uvajanja kompetenčnega pristopa je izboljšanje delovanja organizacije. V organizacijah se kompetenčni pristop uporablja, ker omogoča definiranje pričakovanj delovnega mesta, uporabo razumljivih standardov na vseh področjih UČV in omogoča organizaciji promocijo njenih vrednot in ciljev.

Model kompetenc po Majcnovi (2005, 39) vključuje:

- seznam vseh delovnih mest v organizaciji (po sistemizaciji),
- seznam zahtevane strokovne usposobljenosti (izobrazba, funkcionalna znanja, delovne izkušnje) za vsa delovna mesta,

- seznam splošnih kompetenc, ki veljajo za vsa delovna mesta in so pomembna za organizacijsko kulturo in vrednote organa (npr. lojalnost, timsko delo),
- pregled specifičnih kompetenc za vsako delovno mesto posebej (zadostuje od tri do šest kompetenc),
- definiranje vsake kompetence posebej (enostavni in jasni opisi vedenja in ravnanja), da jo lahko javni uslužbenci razumejo in enoznačno prepoznajo.

Kompetenčni model se lahko razvije v sklopu spremljanja delovne uspešnosti ali pa širše, da služi kot podpora vsem kadrovskim procesom (pri sistemizaciji delovnih mest, izbiri kadrov, vodenju letnih razgovorov, načrtovanju izobraževanj in usposabljanj ter napredovanj).

Kohont in Svetlik pravita, da je pri uvajanju kompetenc v organizacijo zelo pomembna vloga vodstva. Brez soglasja menedžmenta v organizaciji ni mogoče sprejeti pomembnejših odločitev. Ko organizacija uvaja sistem kompetenc, je pomembna ustrezna predstavitev sprememb, prednosti kompetenc in seveda finančne učinkovitosti (Svetlik in drugi 2005, 57).

Gruban (2007b) izpostavlja še druge pogoje za uspeh modela kompetenc:

- model kompetenc je treba povezati s konkretnimi cilji organizacije,
- opis vedenj, povezanih s posameznimi kompetencami, mora biti jasen, nedvoumen in uporaben,
- potrebna je komunikacijska podpora in promocija kompetenc v organizaciji,
- treba je spodbujati povratne informacije,
- model mora biti podvržen permanentnim spremembam in verifikaciji.

Pripravljalno delo v procesu oblikovanja in uvajanja kompetenc po Goriškovi obsega (Svetlik in drugi 2005, 92–93): preverjanje usmeritev organizacije (poslanstvo, vizija, strategija, cilji in kritične točke uspeha), ugotavljanje dejanskih in želenih vrednot, opredelitev kritičnih delovnih mest z »dodano vrednostjo.« Podatke pridobimo s študijem dokumentacije v organizaciji, z izvedbo strateške delavnice z vodstvom, z nekaj delno strukturiranimi intervjuji ter z manjšo mnenjsko raziskavo.

V naslednji izvedbeni fazi potekajo krajše delavnice z menedžmentom, kjer se določijo skupne (temeljne) kompetence, ki so značilne za vsa delovna mesta v organizaciji in

generične kompetence, ki so značilne le za posamezne procese in poslovne funkcije. V kasnejši fazi se začne raziskovati specifične kompetence, ki so ključne za uspešno opravljanje dela (Gorišek prav tam, 93).

Na nivoju opredeljevanja zahtevanih kompetenc za določeno delovno mesto po Grubanu (2006, 628) lahko uporabimo tehnike strokovne ekspertize vsebine dela (analiza delovnega mesta), metodo vedenjskih intervjujev in analizo kritičnih dogodkov. V praksi se kot najpomembnejša izkaže oblika skupinskih delavnic, v katerih sodelujejo najuspešnejši izvajalci, vodje, organizatorji, kadrovski strokovnjaki in psihologi. Skupaj skušajo opredeliti, katere so naloge na delovnem mestu, kakšni so standardi oziroma merila uspešnosti, kakšna so potrebna znanja, veščine, spretnosti. Zahtevane kompetence so opredeljene tako, da jih posameznik lahko prepozna in posnema. Kompetence lahko opredelimo na večstopenjski lestvici (npr. od tri do sedem), skupaj z opisom zahtev na posamezni ravni. Poleg opredelitve zahtevanih kompetenc je ključna tudi analiza doseženih kompetenc, ki jo vodja običajno opravi na letnih razgovorih.

Goriškova (Svetlik in drugi 2005, 85–87) izpostavlja matriko kompetentnosti in usposabljanja, ki je osnova za ugotavljanje usposobljenosti in kompetentnosti na delovnem mestu. Matrika zajema opredelitev področja in organizacijske enote, pregled nalog zaposlenega, področij dela ter njegovih zahtev oziroma ciljev (Z – zahtevana kompetentnost, S – sedanja kompetentnost pri opravljanju nalog in U – usposabljanje za doseganje višje stopnje kompetentnosti).

Temeljni namen upravljanja kompetenc je zagotavljanje čim večje stopnje usklajenosti med obstoječimi in zahtevanimi kompetencami sodelavca. Primerjava zahtevanih oziroma pričakovanih kompetenc z dejanskim kompetenčnim profilom posameznika (t. i. analiza kompetentnosti kadrov) predstavlja dobro osnovo za uspešno sprejemanje kadrovskih odločitev (ocenjevanje delovne uspešnosti, potreb po usposabljanju in izpopolnjevanju, razvoju kariere in napredovanju zaposlenih).

Raziskave so pokazale, da modeli, ki temeljijo na kompetencah, najzanesljivejše opravičujejo visoke naložbe v usposabljanje in izobraževanje, omogočajo kakovostnejšo izbiro in razvoj kadrov ter načrtovanje kariere. Vzpostavljajo tudi jasnejša merila delovne uspešnosti ter omogočajo objektivnejše nagrajevanje. Prav tako povezujejo v celoto letne razgovore,

ocenjevanje delovne uspešnosti, sistem nagrajevanja ne eni strani ter vizijo, strategijo, poslanstvo, vrednote in kulturo organizacije na drugi strani (Gruban 2006, 624–625).

6.4.3 Kompetence v državni upravi

Zakon o javnih uslužbencih kompetenc ne navaja neposredno, temveč govori le o strokovni usposobljenosti, kamor šteje (ZJU, 6. čl.): strokovno znanje (izobrazba in druga funkcionalna ter specialna znanja) in osebne sposobnosti za opravljanje dela. Zakon govori tudi o standardih strokovne usposobljenosti v kontekstu izbire uradnikov za najvišje položaje (ZJU, 178/1. čl.).

Po Virantu (2003a, 20) se »standardi in merila po prvem odstavku 178. člena ZJU ujemajo s sodobnim pojmom kompetence.« Z oblikovanjem standardov in meril Uradniški svet oblikuje zaželeni profil menedžerja v državni upravi.

Kompetence so v državni upravi uvedene v nekaterih kadrovskih procesih. Splošne kompetence so določene v skupnih načelih sistema javnih uslužbencev (načelo zakonitosti, strokovnosti, zaupnosti, častnega ravnanja, odgovornosti za rezultate) in v Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev (vestnost, nepristranskost pri opravljanju nalog, lojalnost do delodajalca itd.). Na delovnem področju kompetence opredeljuje ZSPJS (17. čl.), podrobneje pa tudi Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.

Generične kompetence dobivajo svojo obliko v postavljanju zahtev obveznega usposabljanja uradnikov po imenovanju v naziv, izvedbi programa usposabljanja za srednji upravni menedžment in programa »Vodenje in upravljanje v upravi«. Slednjega so se dolžni udeležiti uradniki na najvišjih položajnih delovnih mestih v državni upravi. Usposabljanje za imenovanje v naziv pa zajema vsebine iz sedmih področij in se ga morajo uradniki udeležiti v enem letu od sklenitve delovnega razmerja.

V državni upravi smo kompetence oblikovali in jih uveljavili v praksi pri najvišjih položajnih delovnih mestih, za katera je Uradniški svet sprejel standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti.⁵⁰ S tem je uprava dobila

⁵⁰ Več o standardih strokovne usposobljenosti v poglavju 5.3.2.1.

kompetenčni profil najpomembnejših delovnih mest, ki je lahko osnova za vzpostavitev kompetenčnega modela.

Določitev kompetenčnih profilov vodstvenih delovnih mest je pomembno tudi na nižjih ravneh vodenja v državni upravi. V praksi se dogaja, da se na delovna mesta srednjega in nižjeoperativnega menedžmenta premestijo posamezniki, ki so strokovnjaki z delovnega področja, a nimajo ustreznih kompetenc za vodenje.

Ljudje ne pridejo na položaje, ker bi znali dobro voditi ljudi, temveč zaradi svojih osebnih zaslug. Ko pridejo na položaj, so ocenjevani po dosežkih, ne pa po tem, kako dobro vodijo ljudi, kar sta dve različni dimenziji. Rezultat takšnega kadrovanja je, da izgubimo dobrega strokovnjaka in dobimo slabega vodjo (Vodopija in drugi 2005, 8/1. pogl., 12).

Na podlagi raziskave o kompetenčnem modelu vodenja v državni upravi se izpostavlja sedem ključnih kompetenc vodij: delovna prožnost, ustvarjalnost, vodenje, organizacijsko vzdušje, organiziranje, mreženje in vplivanje ter realizatorske sposobnosti (Stare in drugi 2007).

Kohont (Svetlik, in drugi 2005, 121) je na podlagi opravljene raziskave izdelal kompetenčni profil strokovnjakov za UČV (direktorjev služb za UČV, vodij oddelkov za kadrovanje in razvoj, strokovnih sodelavcev, projektnih vodij v kadrovske službah). Avtor navaja ključne kompetence, ki omogočajo uspešno in učinkovito opravljanje nalog, in sicer: vodenje, strateško razmišljanje, timsko delo, komunikativnost, upravljanje sprememb, sprejemanje odločitev in sprejemanje odgovornosti, kreativnost, inovativnost, strokovnost, usmerjenost k ljudem, usmerjenost k rezultatom, projektno vodenje, mreženje.

Trdimo lahko, da je v državni upravi že vzpostavljena osnova za kompetenčni model, in sicer za najvišji vodstveni, ne pa tudi za srednji in nižji vodstveni kader (vodje sektorjev, služb, oddelkov) ter za ostale javne uslužbence. Ključni cilj nadaljnjih raziskav je oblikovanje primerne metodologije za oblikovanje kompetenčnih profilov posameznih skupin delovnih mest, ki bi dolgoročno zasnovali celovit in enoten kompetenčni model v državni upravi.

Uvajanje kompetenc in na njem temelječa prenova kadrovskega sistema je nujen korak v smeri nadaljnjih sprememb v državni upravi. Uvajanje kompetenčnega modela pa seveda ni brez tveganj. Terja namreč strokovno analizo obstoječega stanja, jasno in nedvoumno izraženo podporo vodstva, skrbno operacionalizacijo in opredeljena pričakovanja ter rezultate.

7 PREVERJANJE HIPOTEZ Z OBRAZLOŽITVAMI

V uvodnem delu magistrske naloge smo postavili štiri hipoteze. Hipoteze so medsebojno povezane, prav tako tudi obrazložitve, ki izhajajo iz zakonskih podlag in predstavljenih teoretičnih izhodišč. Metodološko gledano bomo hipoteze preverili tako, da bomo povzeli vse relevantne ugotovitve, ki hipotezo potrjujejo ali pa ji nasprotujejo. Iz ugotovitev bomo na podlagi normativne ureditve, poznavanja teoretičnih in praktičnih značilnosti področja raziskovanja ter opravljenih intervjujev izpeljali končni sklep.

Hipoteza 1:

Javni natečaj za izbiro najvišjih uradnikov na položajih temelji na merilih strokovne usposobljenosti, kljub temu pa ne moremo govoriti o apolitičnosti kadrovanja na te položaje.⁵¹ Hipoteza se potrdi.

Zakon (ZJU, 64. čl.) določa, da posebna natečajna komisija, ki jo za vsak postopek izbire uradnikov na najvišjih položajih imenuje Uradniški svet, v postopku posebnega javnega natečaja ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za položaj. Natečajna komisija seznam kandidatov, ki so po njeni oceni glede na strokovno usposobljenost primerni za položaj, predloži funkcionarju, ki mu je uradnik na položaju odgovoren. Funkcionar med temi kandidati izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši za položaj.

Zakon dopušča tudi kadrovanje mimo Uradniškega sveta, saj politični funkcionar, ki vodi organ, lahko zavrne kandidate, ki mu jih je predložila posebna natečajna komisija. Od Uradniškega sveta lahko funkcionar zahteva, da postopek ponovi, ali pa sam imenuje natečajno komisijo, ki izvede postopek javnega natečaja. Svojo odločitev mora pisno obrazložiti Uradniškemu svetu.

Sistem izbire uradnikov na najvišjih položajih v državni upravi temelji na dveh merilih, na strokovnem in političnem. Izbira najvišjih uradnikov na položajih po veljavni ureditvi ni

⁵¹ Pri opredelitvi apolitičnosti kadrovanja izhajamo iz načela izbire najvišjih uradnikov na podlagi strokovnih kriterijev, brez zaposlovanja na podlagi osebnih, političnih in drugih preferenc. Gre za prevlado meril strokovne usposobljenosti nad političnimi merili. Po Hačku (2001, 62) je treba merila kadrovske selekcije, ki so bila zasnovana na lojalnosti vodilni politični eliti, zamenjati z merili strokovnih sposobnosti in rezultatov dela.

koncipirana po kriteriju najboljše strokovne usposobljenosti. Obstoječa merila presojanja strokovne usposobljenosti kandidatov namreč ne zagotavljajo diferenciacije med »primernimi« kandidati in določitev najprimernejšega kandidata. Razlog je v tem, da se elementi standardov strokovne usposobljenosti ne ocenjujejo z numeričnimi ocenami, zato ni mogoč seštevek ocen elementov po vseh sklopih standardov, na podlagi katerega bi lahko določili najbolj strokovno usposobljenega kandidata.

Na podlagi analize aktualne ureditve ugotavljamo, da se postopek izbire, standardi strokovne usposobljenosti in merila izbire najvišjih položajnih uradnikov v posebnem javnem natečaju razlikujejo od izbire ostalih uradnikov, ki so izbrani po postopku »klasičnega« javnega natečaja. V postopku javnega natečaja za »navadno« uradniško delovno mesto je lahko izbran le najbolj strokovno usposobljen kandidat, medtem ko za izbiro najvišjih položajnih uradnikov zadostuje že »primernost« kandidata za položaj, ob upoštevanju standardov in meril, ki jih določi Uradniški svet. Izmed »primernih« kandidatov potem dokončno izbiro v drugi fazi opravi politični funkcionar.

Povzetek zapisa intervjujev pokaže naslednjo sliko:

Tomaž Rozman v zvezi s presojanjem strokovne usposobljenosti kandidatov za najvišje uradniške položaje, ki jo opravijo posebne natečajne komisije, pove: »Moje lastne izkušnje so dvojne. Ene so tiste, ko sem bil sam član v nekaterih komisijah, druge pa, ko sem bil kot kandidat udeležen v t. i. uradniških razgovorih. Tako v prvem kot v drugem primeru si upam trditi, da smo strokovno usposobljenost kandidatov presojali oziroma je bila presojana tudi takrat, ko sem bil sam kandidat, zelo natančno glede na določena merila ...«

Štefka Korade Purg izpostavi, da je poseben javni natečaj za izbiro najvišjih uradnikov na položajih skoraj edini postopek, ki je že vnaprej določen z zakonom. Standardi strokovne usposobljenosti in merila za izbiro so določena vnaprej in so objavljena na spletni strani.

S tem se strinjata tudi osebi C in D, ko pravita, da so standardi strokovne usposobljenosti in merila za izbiro kandidatov določena, vendar veliko izkušenj na tem področju nimata.

Glede vpliva strokovne usposobljenosti na dokončno izbiro najvišjih uradnikov, ki jo opravijo funkcionarji, Tomaž Rozman pravi: »Če bi bilo tako, kot si je zakonodajalec zamislil že leta

2003, torej najprej osnovni standardi kot nadgradnja temu pa tudi konceptualno ujemanje s funkcionarjem, potem mislim, da bi naredili kar velik korak naprej. Bojim pa se, da smo še kar daleč od tega cilja, saj se v izbiro poseže, vsaj po informacijah, ki jih imam, že bistveno prej ...«

Ob vprašanju, če izkazana strokovna usposobljenost odločilno vpliva na dokončno izbiro najvišjih uradnikov, ki jo opravijo funkcionarji, oseba D pravi: »... Mislim oziroma lahko rečem, da ne. Minister si izbere ekipo oziroma strokovnjaka s področja dela in s tem že vnaprej preferira enega kandidata, kar se vidi že pri imenovanju vršilcev dolžnosti ...« (generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev itd., op. a.). Oseba D tudi pove, da je od predstojnika odvisno, ali izbere kandidata le po strokovnih ali tudi po političnih kriterijih, saj je maneverskega prostora za izbor kandidata, ki ga želi predstojnik, dovolj.

Štefka Korade Purg izpostavi konceptualno rešitev v postopku posebnega javnega natečaja, ko minister oziroma funkcionar dobi samo listo »primernih« kandidatov, ki jo pripravi posebna natečajna komisija. Pri tem ni razvidno, kateri kandidat je bil z vidika strokovne usposobljenosti boljši ali slabši, saj so na tej listi le kandidati, ki so evidentirani kot »primerni«. Intervjuvanka pove, da glede na veljavne predpise »boljša strokovna usposobljenost niti ni kriterij«, ker so kandidati, ki so prišli skozi sito, dokazali, da področje dela obvladajo do te ravni, da so lahko primerni za določen položaj. Na tej podlagi funkcionar po lastni presoji izbere kandidata za položaj. Glede na izkušnje Korade Purgova pove, da so ministri v primerih, kjer mogoče niso izbrali strokovno najboljšega kandidata, svojo odločitev spremenili in ponovili natečaj za te položaje.

Bojan Bugarič pravi, da sedanji koncept izbire najvišjih uradnikov zaradi številnih nedoslednosti v zakonu ne omogoča doseganja zelenega cilja, to je izbira kandidatov glede na strokovno usposobljenost v prvi fazi postopka in dokončna izbira (v drugi fazi), ki jo izmed teh kandidatov opravi funkcionar. Bugarič izpostavi več problemov, od strukture Uradniškega sveta do premalo dorečenih struktur posebnih natečajnih komisij in nerazumno določene pravice ministra, da lahko zavrne imenovanje kandidata in posebni natečajni komisiji predlaga svojo komisijo, ki izpelje postopek izbire. To po njegovem mnenju politizira že prvo fazo izbire kandidata.

Sistem kadrovanja na najvišje uradniške položaje v državni upravi temelji na standardih strokovne usposobljenosti (gre za tri sklope standardov: »izkušnje«, »znanje« in »menedžerske sposobnosti«), na merilih ustreznosti oziroma primernosti kandidatov in metodah preverjanja strokovne usposobljenosti. S tem je omogočeno, da natečajne komisije ocenijo, kateri kandidati so glede na strokovno usposobljenost primerni za položaj. Obrazloženo oceno posebne natečajne komisije posredujejo funkcionarjem, ki po lastni presoji izberejo kandidata za položaj.

Treba je poudariti, da sistem izbire najvišjih uradnikov ni koncipiran na način izkazane najboljše strokovne usposobljenosti. Prav tako ne moremo govoriti o apolitičnosti kadrovanja najvišjih položajnih uradnikov v državni upravi, saj dokončno izbiro kandidata po svojih lastnih kriterijih opravi politični funkcionar. Bolj je apolitičnost kadrovanja cilj, ki se mu želimo približati na normativni ravni, v praksi pa je izbira najvišjih uradnikov odvisna tudi od drugih dejavnikov (političnih, nazorskih, konceptualnih, osebnih in drugih preferenc) in ne le od ozko strokovnih kriterijev. V skladu z navedenim lahko hipotezo potrdimo.

Hipoteza 2:

Z letnim razgovorom nadrejenega s sodelavcem se delovni dosežki le spremljajo (in ne ocenjujejo), kar zmanjšuje pomen letnih razgovorov v državni upravi. Hipoteza se zavrne.

Ključni element razvijanja kariere je letni razgovor nadrejenega s sodelavcem, ki se opravi vsaj enkrat letno. Z letnim razgovorom se po aktualni ureditvi delovni dosežki javnega uslužbenca le spremljajo in ne ocenjujejo. To pomeni, da je postopek izvajanja letnega razgovora v državni upravi ločen od postopka ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Zakon (ZJU, 105. čl.) določa, da z letnim razgovorom nadrejeni spremlja delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev, zato je pomembno, da se tudi v praksi zasleduje uresničevanje teh ciljev.

V zvezi z izvajanjem letnih razgovorov Tomaž Rozman pove, da ima zadeva v praksi nekatere zelo pozitivne učinke. »Res pa je, to je treba poudariti, da letni razgovor zahteva ogromno časa, predpriprav in koordinacijo z vodji sektorjev. Vsa zadeva mora biti izvedena v kontekstu letnega in srednjeročnega načrta dela organa, se pravi, da je treba osebe umeščati v ta načrt oziroma plan dela« (Tomaž Rozman).

Tomaž Rozman meni, da je sistem letnih razgovorov dobro zastavljen, ob pogoju pravilne izvedbe. Letni razgovori se opravijo konec koledarskega leta za naslednje leto, na koncu sledi zaključna ocena delovne uspešnosti, vmes pa se izvaja izobraževanje. Rozman je prepričan, da je sočasna izvedba letnega razgovora in ocenjevanja delovne uspešnosti nujnost, in pravi, da bodo v inšpektoratu, ki ga vodi, konec meseca decembra oziroma v začetku januarja naslednjega leta opravili seznanitev javnih uslužbencev z letno oceno delovne uspešnosti in istočasno izvedli tudi letne razgovore.

Štefka Korade Purg meni, da je razgovor s sodelavcem nekaj, kar prispeva k boljšemu delu in počutju v ekipi. Letni razgovori so v funkciji ciljev, ki so opredeljeni z zakonodajo, pod pogojem, da so pravilno zastavljeni in da je temu instrumentu prilagojena celotna organizacija. Izpostavlja pa dejstvo, da je bilo pri uvedbi letnih razgovorov veliko odpora. Korade Purgova tudi pove, da »letni pogovor enkrat na leto zaradi obveznosti ne zadostuje, saj je potrebno sprotno spremljanje dela ...« Letni pogovor je okvir, ki ga je treba izvajati skozi vse leto, saj se po njenem mnenju tudi v državni upravi zadeve dnevno spreminjajo. Bi pa morali po mnenju intervjuvanke »letne razgovore bolj popularizirati, saj bi z njimi lahko dvignili nivo organizacijske, politične in socialne kulture.«

Korade Purgova se zavzema, da bi kriterije delovne uspešnosti vgradili v letni pogovor v smislu, da bi zaposlenemu povedali, kaj od njega pričakujemo oziroma kaj bi moral storiti, da se njegovo delo izboljša. Če bi oba instrumenta povezali, bi imeli bistveno boljše rezultate.

Glede pomena letnih razgovorov oseba C pravi, da je zanjo letni razgovor le eden od načinov spremljanja uspešnosti javnega uslužbenca. Oseba C svoje podrejene sicer spremlja sproti in pri tem izpostavi evidenco izjemnih dogodkov. Po njenem mnenju obstoječi koncept letnih razgovorov v praksi delno omogoča doseganje ciljev, ki so opredeljeni z zakonodajo, pri tem pa doda, da je pri posameznih javnih uslužbencih težje opredeliti in spremljati konkretne cilje, saj so nekateri cilji odvisni od zunanjih dejavnikov. Po njenem mnenju niso določeni podrobnejši kriteriji ugotavljanja uspešnosti dogovorjenih ciljev.

O sočasni izvedbi letnih razgovorov in ocenjevanja delovne uspešnosti oseba C pravi: »V kolikor bi bili opredeljeni podrobnejši cilji in tudi določena njihova merljivost, bi verjetno sočasna izvedba letnega razgovora in ocenjevanja uspešnosti pripomogla k večji uspešnosti in učinkovitosti tega instrumenta.«

Po mnenju osebe D je koncept letnega razgovora dober in bi bil lahko odlično orodje za vpeljavo kadrovskega menedžmenta in razvoja kadrov v javno upravo. Oseba D ima z letnimi razgovori pozitivne izkušnje, ki jih poskuša upoštevati tudi pri organizaciji dela in pri delegiranju nalog. V zvezi z izvajanjem letnih razgovorov v praksi pa meni, da v javni upravi še ni prišlo do sprememb v miselnosti zaposlenih. Pri tem ugotavlja, da so za večino vodij letni razgovori le obveznost, ki jo morajo izvesti. Vodje so sicer opravili usposabljanje, vendar se ni upoštevala dejanska usposobljenost za vodenje letnega razgovora in sposobnost vodenja javnih uslužbencev. Ker v državni upravi nimamo meril za vodenje organizacijskih enot, kjer poleg strokovnega znanja vodja potrebuje tudi znanje o ravnanju z ljudmi, po mnenju osebe D letni razgovori nimajo svoje prave funkcije. Glede doseganja zastavljenih ciljev letnih razgovorov v praksi pa oseba D pravi: »... Cilji, ki so opredeljeni z zakonodajo, po mojem mnenju niso doseženi ...« Letni razgovor je lahko uspešen le v primeru, če je celostno vpet v sistem, oseba D pa izpostavlja primer vodij organizacijskih enot, ki sicer lahko dosežejo cilje, vendar je učinek letnih razgovorov vprašljiv, če cela hierarhija v organizaciji ne deluje ustrezno.

Bugarič pravi, da sistem letnih razgovorov ne omogoča načrtnega oziroma sistematičnega upravljanja z zaposlenimi v državni upravi in da ta koncept ne zasleduje ciljev, ki so bili opredeljeni z ZJU. Pri tem glede na informacije, s katerimi razpolaga, meni, da letni razgovor generalno nima splošne vrednosti, ampak gre predvsem za obveznost, ki je predpisana z zakonom.

Rezultati intervjujev so zanimivi in kažejo, da lahko na zadevo gledamo z različnih zornih kotov. Intervjuvanci, ki so zaposleni v državni upravi, se z izjemo Tomaža Rozmana strinjajo, da gre pri letnih razgovorih za postopkovno ločen instrument od ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Rozman, Korade Purg in oseba C menijo, da letni razgovori v celoti ali vsaj delno omogočajo doseganje ciljev (spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev), kar je tudi njegov osnovni namen. Intervjuvanci pa poudarjajo, da je pravilna izvedba letnih razgovorov pogoj za doseganje teh ciljev in za uresničevanje njihovega namena. Oseba D problematizira predvsem izvedbeni vidik letnih razgovorov, ki se razlikuje od normativne ureditve.

Zaključimo lahko z ugotovitvijo, da je konceptualno sistem letnih razgovorov relativno ustrezen, se pa z intervjuvanci strinjamo, da bi bil potreben večji napor za njihovo pravilno

izvajanje v praksi. Izkušnje in opravljene analize kažejo, da vodje pogosto razumejo letni razgovor kot nepotrebno obveznost, ki ne daje rezultatov, zahteva pa veliko časa za izvedbo. Na drugi strani pa ga vodje izkoristijo tudi tako, da od zaposlenega in njegovih kompetenc »iztržijo« čim večji delovni učinek.

Glede na predstavljena teoretična izhodišča in raziskave, normativno ureditev, upošteva je lastne izkušnje in opravljene intervjuje postavljeno hipotezo zavrnilo. V letnem razgovoru se delovna uspešnost javnih uslužbencev le spremlja in ne ocenjuje, kar pa ne vpliva na namen in doseganje ciljev letnih razgovorov (spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev) in na njihov pomen za posameznika, vodjo, organizacijsko enoto, kot tudi za celoten organ.

To pa ne pomeni, da sočasna izvedba letnih razgovorov in ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev ni smiselna. Celo nasprotno. Večina intervjuvancev se strinja, da bi bila ustrezna in celo nujna združitev letnega razgovora in letnega ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev, saj bi s tem pripomogli k večji uspešnosti in ekonomičnosti tega instrumenta UČV. Prav tako ugotavljamo, da je pri izvajanju letnih razgovorov v praksi dovolj možnosti za izboljšave na vseh nivojih izvedbe. Izboljšave in nadgradnje letnih razgovorov niso samo potrebne, temveč so nujne.

Hipoteza 3: Ocenjevanje uradnikov je usmerjeno predvsem v napredovanje v naziv, pri tem pa se ne upoštevajo njihove ambicije, razvojne zmožnosti oziroma potenciali, se lahko potrdi.

Opravljene raziskave kažejo, da v državni upravi prevladuje določanje najvišjih ocen in da število »odlično« ocenjenih uradnikov v analiziranem obdobju narašča. Da bi se izognili dodatnim zapletom zaradi določitve nižje ocene (preizkus ocene, tožbe na sodišču, osebne zamere) vodje pogosto zaposlene ocenijo z višjo oceno, kot bi bila pričakovana glede na rezultate dela. V organih državne uprave z zakonodajo ni določena prisilna porazdelitev oziroma distribucija ocen, ki bi privedla do določitve realnih ocen. To pa pomeni, da na sistemski ravni ni uvedena diferenciacija med uspešnimi in neuspešnimi javnimi uslužbenci.

V državni upravi razvoj kariere in v tem okviru ocenjevanje uradnikov ter njihovo napredovanje v naziv ni rezultat ciljno vodene kadrovske politike. To tezo utemeljujemo z dejstvom, da organi državne uprave za zaposlene nimajo izdelanih kariernih načrtov,

kompetenčnih profilov delovnih mest in opravljene identifikacije kariernih sider, ki bi bila osnova za načrtovanje, upravljanje kariere, ocenjevanje in napredovanje javnih uslužbencev. V državni upravi ne pripravljamo analize kadrovskega potenciala, kjer bi ugotovili, kakšne javne uslužbence imamo (vidik delovne uspešnosti) in kakšne so njihove razvojne zmožnosti oziroma potenciali. Iz strokovne literature (Možina in drugi 2002; Vidič 2005) izhaja, da takšna portfolio analiza predstavlja izhodišče za načrtovanje in razvoj kariere.

V letne razgovore, ki potekajo v državni upravi, je sicer uvedeno ciljno vodenje (določanje ciljev in izvedbenih rokov), kar pa v praksi bistveno ne vpliva na ocenjevanje delovne uspešnosti, saj gre po vsebinski in izvedbeni plati za dva ločena instrumenta UČV. Poleg tega so zaposleni neenakomerno obremenjeni, na njihovo uspešnost pri doseganju ciljev pa vplivajo tudi zunanji dejavniki. V letne razgovore so vključeni predlogi poklicnih poti z interesnimi področji oziroma opredeljenimi ambicijami zaposlenih, vendar gre bolj za izražene želje, ki pa v praksi niso obravnavane celostno. V tem kontekstu zlasti niso upoštevane karierne zmožnosti oziroma potenciali zaposlenih, ki bi izhajali iz izdelanih kompetenčnih profilov delovnih mest. Določitev kompetenc na delovnih mestih je nujna osnova za preverjanje sedanjih in zahtevanih kompetenc ter za načrtovanje razvojnih ukrepov.

Za celostno ureditev tega področja bi na podlagi identifikacije kariernih sider lahko izdelali sistem napredovanja (vertikalno-horizontalno) in nagrajevanja, ki bi bil prilagojen ključnim skupinam javnih uslužbencev. Na podlagi evidentiranja kariernih sider bi tudi sicer lažje razvili sistem motiviranja, letnih razgovorov, usposabljanja in izpopolnjevanja.

Poleg tega velja poudariti, da se koncept ocenjevanja delovne uspešnosti vseskozi spreminja s spremembami in dopolnitvami sistemskih zakonov in podzakonskih aktov. Te spremembe pa vplivajo na spremenjene pogoje, pod katerimi uradniki lahko napredujejo v nazive. V praksi uradniki ne vedo natančno, kdaj in pod kakšnimi pogoji bodo napredovali, vodje pa zaradi spreminjanja pogojev v napredovalnem obdobju srednjeročno ne morejo načrtovati kariere in napredovanja sodelavcev. Menimo, da takšen parcialen pristop ni ustrezen, saj ne omogoča izvajanja dolgoročnega in ciljno usmerjenega UČV.

Veljavna ureditev določa kar tri vrste ocenjevanja delovne uspešnosti in posledično tri ločene postopke. Javni uslužbenci se ocenjujejo za napredovanje v plačni razred, uradniki pa hkrati tudi za napredovanje v naziv. Drugo ocenjevanje javnih uslužbencev se nanaša na določitev

ocene za izračun dodatka iz naslova delovne uspešnosti, tretje ocenjevanje pa se izvaja z namenom določitve dela letnega dopusta iz naslova uspešnosti pri delu. Izvajanje večkratnega istovrstnega ocenjevanja za različen namen je po našem mnenju neracionalno in neekonomično.

Intervjuvanci so na to temo povedali:

Če je vizija vodenja organa dolgoročna, potem je podprta s cilji, kar pomeni, da se tudi s kadri dela na dolgi rok. Zaposleni se v letnem razgovoru opredeli, kje se vidi v prihodnje, zato je jasno, da se upoštevajo tudi njegove ambicije, ki se vključijo v vizijo organa (Tomaž Rozman). Rozman tudi pove, da ni pristaš sistema prisilne distribucije ocen, na podlagi svojih izkušenj pa meni, da smo kar precej daleč od transparentnega in poštenega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti. Izpostavlja predvsem osebni vidik vodij, ki je vzrok za določitev (pre)visokih ocen delovne uspešnosti.

Korade Purgova v zvezi z ocenjevanjem uradnikov meni, da obstajajo podlage kot strokovni pripomoček za izdelavo poštene in transparentne ocene delovne uspešnosti, vendar »imamo problem z nivojem organizacijske kulture pri vodjih, saj se veliko vodij ne upa soočiti z realnostjo in ne upa svojim sodelavcem povedati, da niso odlični, ampak so dobri ali zelo dobri.« Posledica takega stanja je »poplava« odličnih ocen, čeprav kljub vsemu intervjuvanka meni, da je precej uradnikov realno ocenjenih. Korade Purgova tudi meni, da je napredovanje na podlagi ocene delovne uspešnosti žal postalo avtomatizem, pri tem pa niso upoštevane ambicije in razvojne zmožnosti uradnikov. Obstoječi sistem napredovanja v naziv je koncipiran tako, da tega niti ne omogoča, saj je napredovanje v naziv odvisno od ocene delovne uspešnosti, ki jo enkrat letno določi vodja. Štefka Korade Purg zavrača možnost, da bi ob izpolnjevanju pogojev uradnikom onemogočili napredovanje, saj meni, da je treba napredovanje realizirati, če uradniki za to izpolnijo zakonske pogoje.

Oseba C meni, da se pri napredovanju uradnikov v naziv le deloma upoštevajo ambicije, potenciali oziroma njihove razvojne možnosti. Poudarja tudi, da so na tem področju omejeni, saj so pristojnosti upravne enote in sistemizacija delovnih mest vnaprej določene. Nadalje pove: »Ocenjevanje skušamo izpeljati v skladu z določenimi kriteriji in ne ocenjujemo uradnikov z najvišjimi ocenami samo zato, da bi lahko napredovali. Žal pa se tega ne držijo drugi organi. Pri tem nastajajo velike razlike in lahko trdim, da se je sistem izjalovil.« Tudi iz

pregleda poročil ostalih državnih organov (predvsem ministrstev) po mnenju osebe C »ni zaznati poštenosti in transparentnosti ocenjevanja.«

Oseba D meni, da napredovanje uradnikov v naziv ne poteka na podlagi ocene delovne uspešnosti in ob sočasnem upoštevanju ambicij in razvojnih zmožnosti uradnikov, oziroma ob teh predpostavkah poteka le delno, odvisno tudi od konkretnega primera. Glede na svoje izkušnje pa pravi, da bi večino podrejenih osebo celo bolj napredovala, kot so napredovali na podlagi ocen.

Iz analize opravljenih intervjujev je razvidno, da se mnenja intervjuvancev glede obravnavane teme nekoliko razlikujejo. Z izjemo osebe C vsi intervjuvanci, ki so zaposleni v državni upravi, zavračajo prisilno distribucijo ocen, s katero bi na sistemski ravni določili delež posameznih ocen in tako zagotovili diferenciacijo med uspešnimi in neuspešnimi uradniki. Intervjuvanci navajajo, da je prisilna porazdelitev ocen nevzdržna in da zanjo ni nobene potrebe, po drugi strani pa nekateri menijo, da ocenjevanje uradnikov ni realno in transparentno in bi bilo treba ocene bolj pošteno porazdeliti.

Po analizi povzetkov intervjujev in upoštevanje normativno ureditev, teoretična izhodišča ter lastna spoznanja o obravnavani temi lahko hipotezo potrdimo. Na sistemsko-normativni ravni je pri napredovanju uradnikov v naziv poudarek izključno na oceni delovne uspešnosti. Celoten koncept napredovanja uradnikov v naziv sledi formalizmu pri izvajanju normativnih rešitev in je predvsem v funkciji nagrajevanja z višjo plačo. Pri določitvi ocene delovne uspešnosti se ne upoštevajo potenciali, razvojne zmožnosti in ambicije uradnikov. Za to niso ustvarjene normativne možnosti, prav tako pa temu cilju, ki je bil določen že s Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, v praksi ne sledijo menedžerske, kadrovske in druge izvedbene aktivnosti.

Hipoteza 4

Instrumenti na področju usposabljanja in izpopolnjevanja zagotavljajo pogoje za oblikovanje »upravne elite«⁵² in zastrujejo standarde za vstop v uradniško kariero.

Hipoteza se zavrne.

Kot eden od načinov doseganja zahtevane ravni strokovnosti v državni upravi je bil z ZJU v letu 2003 določen strokovni izpit za imenovanje v naziv, ki naj bi zaostрил standarde za vstop v uradniško kariero. Gre za instrument, ki je bil uveden kot »filter« višje stopnje zahtevnosti za vsa uradniška delovna mesta, kjer se sklepa delovno razmerje za nedoločen čas oziroma za imenovanje v naziv. Z novelo ZJU je bil v letu 2008 omenjeni strokovni izpit ukinjen. Po aktualni ureditvi uradnikom ni več treba opravljati državnega izpita iz javne uprave oziroma strokovnega upravnega izpita, temveč zadostuje obvezno tridnevno usposabljanje za imenovanje v naziv brez preverjanja znanja. Omenjeno usposabljanje je predvsem v funkciji splošne seznanitve z vsebinami dela v državni upravi. S tem ni več določen nivo znanja, ki je potreben za vstop v uradniško kariero.

Na najvišji, t. i. prvi ravni vodenja je kot pogoj za zasedbo položajnih delovnih mest določen program usposabljanja »Vodenje in upravljanje v upravi«, ki ga morajo generalni sekretarji, generalni direktorji v ministrstvih, predstojnikov organov v sestavi, predstojniki vladnih služb in načelniki upravnih enot opraviti v petnajstih mesecih od imenovanja na položaj. Program se nanaša na razvoj najvišjih menedžerskih struktur predvsem z vidika funkcionalnih in drugih specialnih znanj upravnega vodenja in upravljanja človeških ter finančnih virov. To je bil tudi cilj, ki je bil določen s Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005. Pogoj za uspešno dokončanje usposabljanja je tvorno sodelovanje kandidatov na vseh modulih in 90-odstotna prisotnost na obveznem programu usposabljanja. Pridobljenega znanja se v tem programu ne preverja.

Povzetek zapisov intervjujev pokaže naslednjo stanje:

⁵² Z »upravno elito« mislimo na krog vrhunskih upravnih strokovnjakov z bogatimi strokovnimi in menedžerskimi izkušnjami. To so uradniki na položajih generalnih direktorjev direktorats in generalnih sekretarjev v ministrstvih, predstojniki organov v sestavi, predstojniki vladnih služb in načelniki upravnih enot. Njihov primarni cilj je skrb za kakovostno in strokovno delo uprave.

Glede rešitve iz ZJU, po kateri uradnikom ni več treba opraviti strokovnega izpita za imenovanje v naziv, s katerim se je preverjala njihova strokovna usposobljenost, Tomaž Rozman pravi, da mu je bila prejšnja rešitev bistveno bližja, ne glede na to, da je bilo veliko pritožb javnih uslužbencev. Generalno gledano meni, da bi morali imeti strokovne izpite, ki zaostrejejo vstop v uradniško kariero, zato je prepričan, da je sedanja ureditev slabša, kot je bila tista pred novelo ZJU. Rozman pravi, »da je čas krize, ko bo pritisk na delovna mesta velik, torej ni nobenega razloga, da ne bi imeli t. i. selekcijskih izpitov.«

Korade Purgova izpostavi svoje nestrinjanje z ukinitvijo strokovnega izpita in njegovo nadomestitvijo z obveznim usposabljanjem za imenovanje v naziv. Po njenem mnenju je bil strokovni izpit po ZJU (pre)obsežen in ni dosegel svojega namena, zato se zavzema za modificirani strokovni izpit, ki bi ga opravljal uradnik le s svojega delovnega področja (npr. področje finančnih zadev, kadrovskih zadev in podobno). Tako zastavljen strokovni izpit bi bil ciljno usmerjen in ne preobsežen.

Oseba C meni, »da bi moral državni izpit ostati kot eden izmed pogojev za zasedbo delovnega mesta. Le vsebina izpita bi se morala prilagoditi zakonodaji s področja dela ...«

Po mnenju osebe D strokovni izpit ni zadostil modernim metodam dela in ni zagotavljal strokovne usposobljenosti uradnikov, zato je bil neustrezen in nepotreben. Oseba D meni, da strokovni izpit za uradnike sicer ni slaba rešitev, vendar bi moral biti usmerjen v opravljanje konkretnih nalog, priprave eseja na neko temo itd. Sedanja rešitev usposabljanja za imenovanje v naziv, ki jo je uvedla novela ZJU v letu 2008, je po njenem mnenju »popolnoma razvrednotena.«

V zvezi z usposabljanjem najvišjih uradnikov na položajih po programu »Vodenje in upravljanje v upravi« je Tomaž Rozman prepričan, »da je to eno od usposabljanj, za katerega je vseeno, če ga ne bi bilo.« Usposabljanja se je udeležil tudi sam in pravi, da »učinkov ni bilo.«

Korade Purgova pravi, da je to usposabljanje prekratko in premalo obsežno, da bi lahko na teh programih uradniki pridobili kompetence odločanja, organiziranja, vodenja, upravljanja človeških, finančnih in drugih virov. Sicer pa nasprotno od Rozmana meni, da je omenjeno usposabljanje najvišjih uradnikov dobrodošlo in potrebno, saj vodja, ki svoje delo vzame

resno s tem usposabljanjem dobi dodatne ideje in informacije, kako reševati zadeve in kje so mogoče izboljšave na delovnem področju.

Oseba C meni, da se z usposabljanjem »Vodenje in upravljanje v upravi«, ki je pogoj za zasedbo najvišji položajnih delovnih mest, le deloma pridobijo kompetence za uspešno in kakovostno opravljanje nalog odločanja, organiziranja, vodenja, upravljanja človeških, finančnih in drugih virov. Pri tem poudari, da velik vpliv predstavljajo tudi večletne praktične izkušnje in volja posameznika, da gradi na svojih kompetencah.

V zvezi z usposabljanjem najvišjih uradnikov na položajih oseba D meni, da glede na njene izkušnje nekateri vodilni niso zainteresirani za usposabljanje in razvijanje znanj na tem področju. Seveda so tudi odlični vodje, ki UČV posvečajo večjo pozornost in se zavedajo pomembnosti tega področja. Oseba D pove, da je usposabljanje za najvišje uradnike nedvomno potrebno, po njenem mnenju pa je veliko odvisno od načina izvajanja in od odnosa najvišjih uradnikov do tega instrumenta. »Dokler najvišje vodstvo v državni upravi ne bo sprejelo usposabljanja kot nujnosti, potem so tudi obvezni seminarji brez pomena« (oseba D).

Bojan Bugarič meni, da se usposabljanja v državni upravi pogosto zreducirajo na poznavanje ZUP-a oziroma postopkov, ki bi jih morali uradniki že poznati. Ni pa pravih programov, kjer bi uradniki dobili tisto znanje, ki ga potrebujejo. Po njegovem mnenju domače institucije nimajo kvalitetnih programov, tuje institucije pa pogosto nimajo programov, prilagojenih lokalnemu kontekstu. Intervjuvanec je kritičen do najvišje uradniške elite, ki je po njegovem mnenju slaba. Bugarič meni, da bi morali biti visoki uradniki gonila sila na ministrstvih, vendar se to ne dogaja, kar se odraža v tem, da zahtevnejše storitve za ministrstva opravljajo zunanji izvajalci (*ang. outsourcing* op. a.). Izobraževanje in usposabljanje je po njegovem mnenju nujno potrebno, vendar ne v smislu opravljanja »birokratskih izpitov.«

Postavljena hipoteza se zavrne, saj tako izkušnje kot tudi opravljeni intervjuji in analiza normativne ureditve pokažejo, da so se standardi zahtevnosti za vstop v uradniško kariero z novelo ZJU v letu 2008 znižali. Nivo znanja, ki ga morajo doseči uradniki ob vstopu v uradniško kariero, namreč ni več določen. Pri tem velja izpostaviti, da tudi prejšnja ureditev ni bila najbolj ustrezna, vendar je tako drastičen ukrep, kot je ukinitve strokovnega izpita po mnenju intervjuvancev neutemeljen in neprimeren. Večina intervjuvancev meni, da bi morali

javni uslužbenci ob vstopu v uradniško kariero opraviti strokovni izpit iz delovnega področja, na katerem opravljajo delo.

Učinki usposabljanja najvišjih uradnikov po programu »Vodenje in upravljanje v upravi« so odvisni od zavedanja »upravne elite« o pomembnosti kompetenc odločanja, organiziranja in vodenja zaposlenih ter od načina delovanja v praksi. Ne pa bi mogli trditi, da gre za instrument, ki bi zagotavljal sistematičen razvoj menedžerskih struktur. Strinjamo pa se, da je nujno permanentno usposabljanje in izpopolnjevanje uradnikov na najvišjih položajih.

8 SKLEP

V okviru proučevane tematike velja izpostaviti ključne slabosti in predstaviti pozitivne ukrepe oziroma sistemske rešitve, ki so bile vzpostavljene z reformo slovenskega uslužbenskega sistema.

Državna uprava je mehanicistični tip organizacije, za katerega je značilna natančna delitev dela in odgovornosti, velik obseg normativizma in prevlada hierarhičnih odnosov. V takih razmerah pa igrajo ključno vlogo upravljaljskih instrumentov organigrami, organizacijska pravila, opisi del in nalog. Menimo, da bi bil v državni upravi potreben premik k tinskemu in projektnemu delu, k uspešnosti (doseganju konkretnih in merljivih ciljev) in k rezultatom.

Celoten sistem javnih uslužbencev je postal po uveljavitvi ZSPJS, ZJU in podzakonskih aktov ter kolektivnih pogodb zelo kompleksen. Na podlagi analize ključnih pravnih aktov, izhajajoč iz poznavanja problematike in konceptualnih dilem, lahko trdimo, da je področje sistema javnih uslužbencev prenormirano. Težava je tudi v notranje nepovezani zakonodaji, z neenotno interpretacijo in nedorečenimi cilji, ki jih želimo doseči s posameznimi instrumenti UČV. Pri tem ugotavljamo, da je na izvedbeni ravni oteženo načrtno in sistematično UČV, saj je poudarek na nepotrebnem (pravnem) formaliziranju in opravljanju tehnično-administrativnih postopkov.

Na podlagi izkušenj kritično ugotavljamo, da se sistemska vprašanja v državni upravi rešujejo parcialno. Sprejete rešitve pogosto niso dodelane in prilagojene posebnostim državne uprave, zato v praksi ne dosežejo svojega namena. Ugotovljene pomanjkljivosti se rešujejo s spremembami predpisov, ki še zmanjšujejo uspešnost in konsistentnost instrumentov UČV. Osrednji razlog za neuspeh prenosa instrumentov UČV iz zasebnega v javni sektor je po našem mnenju mogoče iskati tudi v nedosledni in nestrokovni implementaciji.

Po našem mnenju je nujna poenostavitev postopkov s ciljem večje preglednosti, uspešnosti in ekonomičnosti instrumentov UČV. Ob tem bi bilo treba določiti jasna pravila kadrovskega poslovanja in na drugi strani zagotoviti učinkovit nadzor nad izvajanjem. Potrebna bi bila boljša organizacija dela, dosledno izvajanje zakonodaje ter jasno definiranje pristojnosti in odgovornosti akterjev na vseh ravneh.

Ključni problem, ki pa je relativno enostavno in hitro rešljiv, so sistemizacije delovnih mest, ki smo jih v državni upravi spremenili v instrumente motiviranja in napredovanja. Nujno bi bilo treba ločiti organizacijsko strukturo in sistemizacijo delovnih mest (naloge, pristojnosti, odgovornosti) od UČV z letnimi razgovori, ocenjevanjem in napredovanjem uradnikov. V aktualni ureditvi je omogočeno istočasno napredovanje za več nazivov ob premestitvah na zahtevnejša, novo oblikovana delovna mesta. Ta mesta so v večini primerov oblikovana brez utemeljenih vsebinskih oziroma poslovnih razlogov. S tem se postavlja pod vprašaj smiselnost vzpostavljenega kariernega sistema in v tem okviru smotrnost ter uspešnost letnega ocenjevanja delovne uspešnosti in napredovanja uradnikov v nazive.

Sistem izbire najvišjih položajnih uradnikov je po našem mnenju ustrezno koncipiran. Kombinacija strokovnih in političnih kriterijev omogoča, da na vrh uprave pride nekdo, ki je kvaliteten uradnik in je istočasno nazorsko in/ali politično in/ali osebno in/ali konceptualno blizu funkcionarju. Pri teh zaposlitvah ne gre za čisto politično kadrovanje, kjer bi bile strokovne kvalitete v celoti prezrte, saj v postopku posebnega javnega natečaja natečajne komisije presojujejo »primernost« oziroma »neprimernost« kandidatov za položaje. Kazalo pa bi razmisliti o spremembi meril presojanja strokovne usposobljenosti, kjer bi bila omogočena izbira tudi na podlagi izkazane najboljše strokovne usposobljenosti. V tem primeru bi morali določiti numerične kategorije ocen po posameznih elementih standardov strokovne usposobljenosti.

V zvezi z letnimi razgovori menimo, da gre za močan in učinkovit, vendar pa tudi občutljiv instrument UČV. Pozitivne učinke ima lahko le, če se ga izvaja strokovno in z občutkom za ljudi. V tem kontekstu ni odveč še enkrat poudariti, da ni dovolj zgolj posnemanje primerov dobrih praks in prenos le teh iz zasebnega sektorja, temveč je nujno dobro razumevanje vseh značilnosti in specifičnosti instrumentov ter širšega okolja državne uprave in pogojev, v katerih poteka implementacija.

Odgovornost pri upravljanju kariere javnih uslužbencev bi bilo treba iz organov državne uprave prenesti tudi na posameznike. Vsaj za ključne javne uslužbence z največjim razvojnim potencialom bi bilo treba izdelati karierne načrte, ki bi jih povezovali z letnimi razgovori in z načrti usposabljanja in izpopolnjevanja. Ob tem je nujno oblikovanje kompetenčnega modela, ki bi omogočal optimalno izrabo človeških virov z vzpostavitvijo povezave letnih razgovorov,

ocenjevanja delovne uspešnosti, sistema usposabljanja in izpopolnjevanja ter nagrajevanja in napredovanjem javnih uslužbencev, z vizijo in cilji organov državne uprave.

Kariero in razvoj zaposlenih bi bilo treba usmeriti tudi v razširitev sedanjih nalog oziroma njihovo obogatitev in v kroženje javnih uslužbencev (prevzemaje nalog v različnih notranje organizacijskih enotah ali različne vrste dela v okviru določene organizacijske enote). Naslednja možnost, ki je povezana z delovno (ne)uspešnostjo, upošteva razvojne zmožnosti in potencialne javnih uslužbencev, je premeščanje javnih uslužbencev na višja (tudi vodstvena) in tudi na nižja delovna mesta. Slednje je v državni upravi še vedno prej izjema kot pravilo.

Področje ocenjevanja delovne uspešnosti in napredovanja uradnikov v naziv je decentralizirano in poteka po posameznih organih državne uprave. Postopek ocenjevanja delovne uspešnosti je zožen na določitev ocene. Namesto izziva, dokazovanja in sodelovanja pri različnih projektih, rotacije nalog in sodelovanja pri vodenju je cilj večine uradnikov pridobiti najvišjo oceno in v najkrajšem času napredovati v višji naziv oziroma plačni razred.

Glede na že omenjeno nerealno ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev predlagamo uvedbo prisilne distribucije ocen, ki je po našem mnenju nujna za spodbujanje in nagrajevanje najbolj kvalitetnega dela v državni upravi. S tem bo omogočena ustrezna diferenciacija med različno uspešnimi javnimi uslužbenci. Poleg tega bi morala biti ocena delovne uspešnosti v večji meri kot do sedaj posledica preverjanja rezultatov, doseženih glede na določene cilje in upošteva dejavnike, ki so vplivali na rezultate. Za namen razvoja zaposlenih, predvsem menedžmenta, bi bila ustrezna metoda ocenjevanja »360 stopinj«.

Napredovanje uradnikov v naziv bi bila logična posledica določene delovne uspešnosti ob doslednem upoštevanju njihovih strokovnih, vodstvenih, mobilnostnih in ostalih zmožnosti oziroma razvojnih potencialov in ambicij. Napredovanje v naziv bi morali vezati na usposobljenost in kompetentnost uradnika z vidika zahtevanih in doseženih kompetenc na delovnem mestu, kar pa zahteva uvedbo kompetenčnega modela v državno upravo. Napredovanje v višji naziv ob premestitvi na višje delovno mesto bi morali pogojevati z opravljanjem zahtevnejših nalog in večjo pristojnostjo ter posledično odgovornostjo uradnikov.

Glede na to, da zakonodaja predvideva tri ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev in ločeno še izvedbo letnih razgovorov, smo mnenja, da gre pri izvedbi teh aktivnosti za neracionalno izrabo kadrovskega potenciala, nesmotrno izrabo časa in posledično finančnih sredstev. Glede na dosedanje izkušnje bi bilo primerneje določiti okvir za enotno ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev, ki bi se enkrat letno izvajalo za namen napredovanja v naziv, napredovanja v višji plačni razred, za določitev dela plače za delovno uspešnost in dela letnega dopusta iz naslova uspešnosti.

Za dodatno racionalizacijo procesov predlagamo uvedbo ocenjevalno-letnega razgovora, ki bi bil zasnovan na razgovoru med vodjo in sodelavcem o njegovem preteklem in nadaljnjem delu, možnostih za drugačno delo, o njegovih ambicijah, razvojnih potencialih, kompetencah, ki jih ima, in tistih, ki jih nima. V tem okviru bi se vodja in sodelavec dogovorila tudi o možnostih usposabljanja in izpopolnjevanja, vse z namenom, da bi izboljšala uspešnost dela in dosegla večje zadovoljstvo. Na koncu bi sledila še evalvacija delovnih rezultatov z oceno dela in posledično vertikalno oziroma horizontalno napredovanje javnega uslužbenca.

Na podlagi izkušenj ugotavljamo, da imajo v aktualnem sistemu javnih uslužbencev kadrovske službe predvsem klasično funkcijo, katere glavna naloga je učinkovito izvajanje zahtev, poudarek pa je na administrativnem urejanju in opravljanju nalog. Večji del aktivnosti je usmerjen v implementacijo normativnih rešitev, poudarek pa je na aktivnostih in ne na rezultatih. Kadrovske strokovnjake so preobremenjeni z rutinskimi nalogami, primanjkuje jim časa za razvojne naloge in v glavnem nudijo le administrativno podporo vodjem.

Glede na navedeno predlagamo spremembo vloge kadrovske funkcije v smeri aktivne ekspertne podpore vodstvu in strategiji razvoja organov. Slednje pa zahteva novo organizacijsko strukturo in razvoj novih kompetenc kadrovikov. V kadrovske službe primanjkuje predvsem specialistov, ki bi pokrivali področje razvoja vodilnih, vodstvenih in ostalih ključnih kadrov, sistema motiviranja, kariernih sider in kompetenc, zato bi morali temu segmentu nameniti največjo pozornost.

Pri pregledu in analizi sistema javnih uslužbencev in v tem okviru instrumentov UČV se ne moremo izogniti slovenski realnosti. Zanj je značilno razhajanje med normativno ureditvijo in izvajanjem postopkov v praksi. Vzroki so tako v sistemsko-normativni nedorečenosti posameznih rešitev, neustreznem nadzoru in tudi v menedžmentu, ki se ne prepozna ali pa ni

sposoben aktivno izvajati svoje vloge upravljavca sprememb. Seveda je pomembna tudi vloga političnih funkcionarjev, ki morajo jasneje določiti vizijo, konkretne smernice in prioritete prihodnjega delovanja.

Zavedati se je treba, da uvajanje sprememb ni enostavno in da zahteva veliko komuniciranja, usklajevanja, »pull – push« strategije vodenja v fazi implementacije in aktivno sodelovanje vseh akterjev, zlasti menedžmenta. Nujno je tudi stalno dopolnjevanje in nadgradnja postopkov in procesov, vključevanje novosti in podpora s sodobnimi informacijsko-tehnološkimi rešitvami.

Menimo, da bo v okviru strategije UČV treba narediti še več ter ob normativnih spremembah sistema javnih uslužbencev ponovno določiti vlogo in pomen nekaterih instrumentov UČV. Z oblikovanjem strategije razvoja sistema javnih uslužbencev in z vzpostavitvijo normativnega okvira je bil narejen uvod. Za oblikovanje moderne državne uprave pa je treba spremeniti prakso in predvsem okrepiti nadzor nad izvajanjem postopkov, vključno z jasno opredelitvijo pristojnosti in odgovornosti akterjev na vseh nivojih odločanja in izvajanja.

Zaključimo lahko z ugotovitvijo, da se vsaka pot začne s prvim korakom, in če je ta storjen v pravo smer, z jasno vizijo in zavezanostjo vseh akterjev, potem smo vsaj malo bližje cilju, to je, vzpostavitvi sodobnih, uspešnih ter ekonomičnih instrumentov UČV v slovenskem sistemu javnih uslužbencev.

9 LITERATURA

1. Anderson, H. Alan. 1994. *Effective Personnel Management*. Oxford: Blackwell Publishing.
2. Ažman, Milena. 1993. *Izobraževanje v izbranem slovenskem podjetju*. Magistrska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Bagon, Judita. 2003. Upravljanje človeških virov v upravi – posvet. *Kadrovske informacije*, št. 11: 7–11.
4. --- 2003a. *Letni pogovor s sodelavcem – ključni element razvoja kadrov in upravljanja delovne uspešnosti v upravi*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/letni_pogovor.doc. (20. februar 2008).
5. --- 2004. *Ocenjevanje uspešnosti in letni pogovor s sodelavcem*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/ppt/Ocenjevanje_uspešnosti__in_LP.ppt (11. november 2008).
6. --- 2004a. Upravljanje delovne uspešnosti v upravi. *Kadrovske informacije*, št. 12: 15–20.
7. Bagon, Judita, Andreja Cirman, Tatjana Hajtnik, Anita Ivančič, Helena Kamnar, Maša Kociper, Dušan Kričej, Sašo Matas, Gorazd Perenič, Nataša Pirc Musar, Jože Šturm, Marjeta T. Vesel, Zdenka Ulaga, Dejan Verčič, Gregor Virant, Franci Zavrl, Urša Zore Tavčar in Karmen Uglešič, ur. 2006. *Priročnik za javne menedžerje*. Ljubljana: Portis.
8. Bagon, Judita. 2008. Upravljanje kadrovskih virov v organih državne uprave. *Kadrovske informacije* – posebna številka: 10–27.

9. Bernardin, H. John in Joyce Russell. 1993. *Human Resource Management*. Singapore: McGraw-Hill, Inc.
10. Brečko, Daniela. 2001. *Karierna sidra kot model za razvoj kariere zaposlenih*. Ljubljana: GV Izobraževanje, Slovenska konferenca Ravnanje z ljudmi pri delu.
11. --- 2004. Ozaveščanje o kariernih potrebah v upravi. *Kadrovske informacije*, št. 12: 23–27.
12. --- 2005. Načrtovanje kariere in vloga izobraževanja – s kariernimi sidri do načrtovanja kariere v podjetju. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 3 (9): 22–27.
13. --- 2005a. Profesionalizacija kadrovske vloge/funkcije. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 3 (9): 76–80.
14. --- 2006. *Načrtovanje kariere kot dialog med organizacijo in posameznikom*. Ljubljana: Planet GV.
15. Brečko, Neža Barbara. 2005. Istospolno usmerjeni: metodologija raziskovanja skritih populacij. *Družboslovne razprave*, XXI (49/50): 107–118.
16. Brejc, Miha. 1997. Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. V *Zbornik znanstvenih razprav*, ur. Niko Abrahamsberg, 17–31. Ljubljana: Visoka upravna šola.
17. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.
18. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
19. Bugarič, Bojan. 2005. Ločitev politike in uprave: »zahodni« modeli in »vzhodne« prakse? *Javna uprava* 41 (2–3): 419–432.

20. --- 2006. Deset tez o odnosu med politiko in upravo v Sloveniji. *Podjetje in delo* 32 (6–7): 1260–1262.
21. Clark, A. Frances. 1992. *Total career management*. London: McGraw-Hill Book Company.
22. Cvetko, Darinka in Alenka Klemenčič. 2003. *Uspešno vodenje letnega pogovora*. Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič.
23. Černigoj Sadar, Nevenka, Aleksandra Kanjuo Mrčela, Andrej Kohont, Anja Kopač, Dana Mesner Andolšek, Jana Nadoh, Samo Pavlin, Miroslav Stanojević, Ivan Svetlik, Martina Trbanc in Miroљjub Ignjatović, ur. 2005. *Upravljanje človeških virov 2004: mednarodna primerjalna študija: tabelarni pregled podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. DeNisi, S. Angelo in Ricky W. Griffin. 2005. *Human Resource Management*. Boston: Texas University, Houghton Mifflin.
25. DeSimone, R. in D. Harris. 1998. *Human Resource Development*. Forth Worth: The Dryden press.
26. Dessler, Gary. 1988. *Personnel Management*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
27. --- 2000. *Human Resource Management*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
28. Državni portal RS, ISPO – informacijski servis podatkov. 2009. *Zaposleni v organih državne uprave 2005–2009*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/zacetna.ispo> (19. februar 2009).
29. Farnham, David in Sylvia Horton. 1996. *Managing people in public services*. London, Houndmills, Basingstroke: Mac Millan Press.
30. Flere, Sergej. 2000. *Sociološka metodologija: temelji družboslovnega raziskovanja*. Maribor: Pedagoška fakulteta.

31. Fon Jager, Mojca. 2006. *Delovna uspešnost v javni upravi s poudarkom na delitvi sredstev za delovno uspešnost in napredovanju*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Gruban, Brane. 2003. *Razvoj modela kompetenc*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
33. --- 2006. Uvajanje modelov kompetenc. *Javna uprava* 42 (2–3): 623–634.
34. --- 2007. *Slovo klasičnih letnih razgovorov?* Dostopno prek:
<http://www.dialogos.si/slo/predavanja/planetgv-dkd2007/gradiva/acrobat/slovo-klasicnih-lr.pdf> (18. april 2008).
35. --- 2007a. *360 stopinj povratna informacija: sebe razkrivamo skozi druge*. Dostopno prek: <http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/povratna-informacija/> (18. april 2008).
36. --- 2007b. *Zamujamo priložnost?* Dostopno prek:
<http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/zamujamo-priloznost/> (18. april 2008).
37. --- 2008. *Relativna in normativna metoda ocenjevanja delovne uspešnosti*. Dostopno prek: <http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/relativna/> (15. avgust 2008).
38. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. --- 2005. Poskusi politizacije slovenske javne uprave? *Teorija in praksa* 42 (4–6): 759–770.
40. --- 2005a. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan založba.
41. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. Hall, Douglas. 1996. *The career is dead – Long live the career*. San Francisco: Jossey-Bass.

43. Harris, C. Lloyd in Emmanuel Ogbonna. 2001. Strategic human resource management, market orientation and organizational performance. *Journal of Business Research* 51: 157–166.
44. Heraty, Noreen in Michael Morley. 1998. In search of good fit: policy and practice in recruitment and selection in Ireland. *Journal of Management Development* 17 (9): 662–685.
45. Ignjatović, Miroljub in Ivan Svetlik. 2004. Slovenija: neintenzivno upravljanje človeških virov. V *Razpoke v zgodbi o uspehu: primerjalna analiza upravljanja človeških virov v Sloveniji*, ur. Branko Ilič, Ivan Svetlik, Nevenka Černigoj Sadar, Miroljub Ignjatović, Aleksandra Kanjuo Mrčela, Andrej Kohont, Anja Kopač, Anton Kramberger, Matej Makarovič, Dana Mesner Andolšek, Jana Nadoh, Klement Podnar, Miroslav Stanojevič, Janez Štebe, Martina Trbanc in Petra Vladimirov, 13–30. Ljubljana: Založba Sophia.
46. Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU. 2008. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. Dostopno prek:
http://bos.zrcsazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=instrument&hs=1
(21. december 2008).
47. Ivanuša - Bezjak, Mirjana. 1999. Letni pogovor vodje s sodelavci. *Podjetnik, št. 1*: 70–74.
48. --- 2006. *Zaposleni – največji kapital 21. stoletja*. Maribor: Pro-Andy.
49. Jacobs Roderick, Arnold in Peter S. Rosenbaum, ur. 1970. *Readings in English transformational grammar*. London: Ginn & Company.
50. Jelačin Knavs, Iris. 2008. Upravna akademija je od ustanovitve do danes osrednja ustanova za usposabljanje in izpopolnjevanje v slovenski javni upravi. *Kadrovske informacije – posebna številka*: 51–60.

51. Kerševan, Erik. 2004. Komentar zakona o javnih uslužbencih. V *Komentar zakonov s področja uprave*, ur. Rajko Pirnat in Sabina Kmetič, 417–419. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
52. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Uradni list RS, št. 8/2001 (2. februar 2001).
53. Kogovšek, Tina. 1998. *Kvaliteta podatkov v kvalitativnem raziskovanju*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
54. Kohont, Andrej. 2004. Površinska politika brez strategije upravljanja človeških virov v državni upravi. V *Razpoke v zgodbi o uspehu: primerjalna analiza upravljanja človeških virov v Sloveniji*, ur. Branko Ilič, Ivan Svetlik, Nevenka Černigoj Sadar, Miroljub Ignjatović, Aleksandra Kanjuo Mrčela, Andrej Kohont, Anja Kopač, Anton Kramberger, Matej Makarovič, Dana Mesner Andolšek, Jana Nadoh, Klement Podnar, Miroslav Stanojević, Janez Štebe, Martina Trbanc in Petra Vladimirov, 282–300. Ljubljana: Založba Sophia.
55. *Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS)*. Uradni list RS, št. 57/2008, 86/2008, 112/2008, 3/2009 in 23/2009 (27. marec 2009).
56. Konrad, Edvard. 1996. *Delovne kariere*. Ljubljana: Filozofska fakulteta.
57. Korade Purg, Štefka. 2003. Prilagajanje organizacije in sistemizacije delovnih mest novi zakonodaji. *Kadrovske informacije*, št. 10: 19–21.
58. --- 2003a. Izvajanje zakona o javnih uslužbencih. V *X. Dnevi slovenske uprave 2003, zbornik referatov*, ur. Rudi Kocjančič, 179–192. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
59. --- 2004. Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V *Upravna kultura*, ur. Miro Haček in Marjan Brezovšek, 97–127. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
60. --- 2005. Kako do učinkovitejšega in fleksibilnejšega upravljanja sistema človeških virov v javni upravi. *Podjetje in delo 6–7/2005/XXXI*: 1707–1716.

61. --- 2005a. Standardi strokovne usposobljenosti in delo Uradniškega sveta. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 3 (8): 26–27.
62. --- 2008. Vloga Uradniškega sveta v sistemu javnih uslužbencev. *Kadrovske informacije* – posebna številka: 36–41.
63. Kovač, Polona. 2000. Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. *Organizacija* 33 (1): 18–25.
64. --- 2003. Institucionalni razvoj slovenske javne uprave. V *X. Dnevi slovenske uprave 2003, zbornik referatov*, ur. Rudi Kocjančič, 193–204. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
65. --- 2005. Uprava med politiko in stroko. *Pravna praksa* 24 (42): 22–23.
66. Kragelj, Radovan. 2005. Ocenjevanje in izbira najprimernejših sodelavcev. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 3 (7): 34–39.
67. Lipičnik, Bogdan. 1994. Človeški viri in ravnanje z njimi. V *Management*, Stane Možina, Bogdan Kavčič, Mitja Tavčar, Danijel Pučko, Štefan Ivanko, Bogdan Lipičnik, Jože Gričar, Leon Repovž, Andrej Vizjak, Aleš Vahčič, Veljko Rus in Rado Bohinc, 444–486. Radovljica: Didakta.
68. Lipičnik, Bogdan in Drago Mežnar. 1998. *Ravnanje z ljudmi pri delu (Human Resources Management)*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
69. Majcen, Milena. 2001. *Redni letni razgovor med vodjo in sodelavci*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
70. --- 2005. Prepletenost kompetenc, delovne uspešnosti in delovnih ciljev z rednim letnim razgovorom. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 2 (4): 36–41.
71. Mesec, Blaž. 1998. *Uvod v kvalitativno raziskovanje v socialnem delu*. Ljubljana: Visoka šola za socialno delo.

72. Mesner Andolšek, Dana in Janez Štebe. 2004. Prenos upravljanja človeških virov na vodje. V *Razpoke v zgodbi o uspehu: primerjalna analiza upravljanja človeških virov v Sloveniji*, ur. Branko Ilič, Ivan Svetlik, Nevenka Černigoj Sadar, Miroljub Ignjatović, Aleksandra Kanjuo Mrčela, Andrej Kohont, Anja Kopač, Anton Kramberger, Matej Makarovič, Dana Mesner Andolšek, Jana Nadoh, Klement Podnar, Miroslav Stanojević, Janez Štebe, Martina Trbanc in Petra Vladimirov, 36–65. Ljubljana: Založba Sophia.
73. Miglič, Gozdana. 2000. *Vrednotenje uspešnosti usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
74. --- 2004. Izhodišča za oblikovanje strategije izobraževanja javnih uslužbencev. V *Upravna kultura*, ur. Miro Haček in Marjan Brezovšek, 151–173. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
75. --- 2005. Analiza uspešnosti na strokovnih izpitih za imenovanje v naziv. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 3 (7): 40–47.
76. Mihalič, Renata in Marjan Miklavčič. 2004. Sodobni trendi na področju upravljanja človeških virov in človeškega kapitala. *Kadrovske informacije*, št. 12: 10–14.
77. Mihalič, Renata. 2006. *Management človeškega kapitala: priročnik za celostno upravljanje človeškega kapitala in človeških virov v praksi sodobnih organizacij znanja*. Škofja Loka: Mihalič in partner.
78. Ministrstvo za javno upravo. 1999/2007. *Zaposleni v upravi – Kadrovska poročila od leta 1999 do 2007*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_upravi/ (7. januar 2009).
79. --- 2006. *Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2005 ter izvedbi letnih razgovorov 2006*. Št. 1001-66/2006/42 z dne 11. 12. 2006. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/porocilo_uradniki_ocenjevanje_06.pdf (12. januar 2009).

80. --- 2007. *Program usposabljanja za najvišje vodilne javne uslužbenke »Vodenje in upravljanje v upravi«*. Št. 6042-6/2007/5 z 18. 4. 2007.
Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/usposabljanje_in_strokovni_izpiti/sektor_za_usposabljanje_in_strokovne_izpite_javnih_usluzbencev/seminarji/ (22. februar 2009).
81. --- 2007a. *Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2006 ter izvedbi letnih razgovorov 2007*. Št. 1001-13/2007/33 z dne 30. 11. 2007.
Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/porocilo_o_ocenjevanju_uradnikov_za_leto_2006_ter_izvedbi let._raz._2007.doc
(12. januar 2009).
82. --- 2008. *Informacija o uradniških ocenah 2006 in letnih pogovorih 2007* – gradivo za kolegij vodij kadrovskih služb in zapisnik sestanka vodij kadrovskih služb ministrstev, 14. januar.
83. --- 2008a. *Seminarji – Program usposabljanja za srednji upravni menedžment*. Št. 6042-8/2008 z 19. 5. 2008. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/usposabljanje_in_strokovni_izpiti/sektor_za_usposabljanje_in_strokovne_izpite_javnih_usluzbencev/seminarji/. (22. februar 2009).
84. --- 2008b. *Analiza zaposlovanja v organih državne uprave in v določenih osebah javnega prava v obdobju od 2005 do 2008 in obseg sredstev za stroške dela za obdobje 2005 do 2008*.
Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/Analiza_zaposlovanja_VRS_-_241208.doc (20. december 2008).
85. --- 2009. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2008 (osnutek MJU) – medresorsko usklajevanje*. Št. 604-29/2009/2 z dne 2. 4. 2009.

86. --- 2009a. *Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leta 2005 do 2009*.
Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_upravi/skupni_kadrovski_nacrt_organov_drzavne_uprave/ (19. december 2008).
87. Možina, Stane, Franc Jamšek, Zvone Vodovnik, Ivan Svetlik in Nada Zupan. 2002. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
88. OECD. 2001. *Recent developments on Human Resources management in OECD Member Countries*. HRM delovno srečanje, 21. junij.
89. Pagon, Milan, Emanuel Banutai in Uroš Bizjak. 2008. *Leadership competencies for successful change management – study report*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/LEADERSHIP_COMPETENCIES_-_final_report.pdf (18. februar 2009).
90. Pečarič, Mirko. 2008. *Uradništvo med formalnim in neformalnim vplivom na politiko in državljane*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
91. Pfeffer, Jeffrey. 1998. Seven practices of successful organizations. *California Management Review* 40 (2).
92. *Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi*. Uradni list RS, št. 41/1994, 56/1994, 33/1995, 23/1997, 67/2001 in 38/2002 (29. april 2002).
93. *Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov*. Uradni list RS, št. 60/2006, 83/2006 in 70/2007 (3. avgust 2007).
94. *Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava – EPA 185 – III*, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 31 (25. april 2001).
95. *Predlog zakona o javnih uslužbencih – druga obravnava – EPA 185 – III*, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 18 (21. februar 2002).

96. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava*, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 57/2005 (27. julij 2005).
97. Ramšak Pešec, Mojca. 2007. Vodenje zaposlenih v javni upravi. V *Regionalizem in spreminjanje javnega sektorja v Sloveniji ter izkušnje drugih držav, zbornik referatov*, ur. Stanka Setnikar - Cankar, 1–9. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
98. --- 2009. Kompetence vodij za uveljavljanje sprememb v javni upravi. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 7 (27): 60–63.
99. Rman, Milan. 2003. Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni management. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Miro Haček in Marjan Brezovšek, 135–150. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
100. --- 2004. Vlagatelji v ljudi (investors in people). Standard kakovosti na področju ravnanja z zaposlenimi v upravni enoti Trebnje. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 137–138. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
101. Schein, Edgar H. 1978. *Career Dynamics: Matching Individual and Organizational Needs*. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub.
102. Singer, Marc G. 1990. *Human Resource Management*. Boston: Pws-Kent Pub.
103. Stare, Janez. 1997. Upravljanje s človeškimi viri v upravi. V *Zbornik znanstvenih razprav*, ur. Niko Abrahamsberg, 245–255. Ljubljana: Visoka upravna šola.
104. --- 1998. Pogovor s sodelavcem. V *V. Dnevi slovenske uprave 1998, zbornik referatov*, 241–250. Ljubljana: Visoka upravna šola.
105. --- 2002. Uvajanje instrumenta »letni pogovor s sodelavcem« v slovensko javno upravo. V *IX. Dnevi slovenske uprave 2002, zbornik referatov*, ur. Zvone Vodovnik, 399–410. Ljubljana: Visoka upravna šola.

106. --- 2003. Oblikovanje modela upravljanja človeških virov v upravi. V *X. Dnevi slovenske uprave 2003, zbornik referatov*, ur. Rudi Kocjančič, 389–402. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
107. --- 2005. Kompetence managerjev za vodenje v javni upravi. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 3 (7): 11–18.
108. --- 2006. Ocenjevanje uspešnosti vodenja v državni upravi. V *Vladne reforme in javni sektor ter predsedovanje Slovenije Evropski uniji (referati)*, ur. Stanka Setnikar - Cankar, 1–8. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
109. Stare, Janez, Andrej Frančeškin, Tatjana Kozjek, Janez Mayer, Nina Tomažević in Egon Tomažič. 2007. *Kompetenčni model vodenja v državni upravi – raziskovalni projekt*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
110. Svetlik, Ivan, Andrej Kohont, Karmen Gorišek, Bor Rozman, Janja Lamberger, Bojan Brank in Marija Sonja Pezdirc, ur. 2005. *Kompetence v kadrovski praksi*. Ljubljana: GV izobraževanje.
111. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
112. Šturm, Jože. 2005. Letni pogovori – jutri. *Kadrovske informacije*, št. 15: 17–20.
113. --- 2006. Prihodnost letnih razgovorov v slovenski državni upravi. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 4 (11): 40–43.
114. Torrington, Derek in Laura Hall. 1991. *Personnel management (A new approach)*. Prentice Hall, Hertfordshire.
115. Treven, Sonja. 1998. *Management človeških virov*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
116. Trpin, Gorazd. 1993. Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji. *Javna uprava* 29 (1/2): 15–40.

117. --- 2006. Temeljna načela Zakona o javnih uslužbencih in njihov vpliv na reformo uslužbenskega sistema. *Podjetje in delo* 32 (6–7): 1237–1249.
118. Ude, Lojze, Franc Grad in Miro Cerar, ml. 1992. *Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
119. Ulrich, Dave. 1997. *Human Resource Champions*. Boston: Harvard Business School Press.
120. Ulrich, Dave, Michael R. Losey in Gerry Lake. 1997. *Tomorrow's HR Management: 48 Thought Leaders Call for Change*. John Wiley & Sons.
121. Uradniški svet. 2003. *Standardi strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi*. Št. 906-2/2003 z dne 27. 8. 2003. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SUP.pdf
(18. februar 2008).
122. --- 2003a. *Dopolnitev standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi*. Št. 906-2/2003-1 z dne 22. 10. 2003.
Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ssu1.pdf
(18. februar 2008).
123. --- 2004. *Dopolnitev standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi*. Št. 906-39/2004 z dne 22. 12. 2004. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ssu2.pdf
(18. februar 2008).
124. --- 2006. *Poročilo o delu Uradniškega sveta za leto 2006*. Št. 0131-61/2006/2, 26. oktober.

- 125.--- 2006/2007. *Statistični prikaz prijavljenih kandidatov na javne natečaje v pristojnosti Uradniškega sveta v letih 2006 in 2007* – interno gradivo, 26. marec.
- 126.--- 2007. *Preglednica standardov strokovne usposobljenosti, metod preverjanja usposobljenosti in meril za izbiro.*
Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Preglednica_standardov.doc (18. 2. 2009).
- 127.--- 2008. *Poslovník Uradniškega sveta.* Št. 906-1/2003 z dne 21. 2. 2005, 23. 1. 2007 in 15. 10. 2008.
Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/KPDR/POSLOVNIK_URADNISKEGA_SVETA_-_uradno_precisceno_besedilo_oktober_2008_01.doc (12. december 2008).
- 128.--- 2008a. *Poslovník o delu posebne natečajne komisije.* Št. 0131-42/2008/1 z dne 15. 10. 2008.
Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/KPDR/POSLOVNIK_URADNISKEGA_SVETA_-_uradno_precisceno_besedilo_oktober_2008_01.doc.
[mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/KPDR/Poslovník_o_delu_posebne_natečajne_komisije.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/KPDR/Poslovník_o_delu_posebne_natečajne_komisije.doc) (12. december 2008).
129. *Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.* Uradni list RS, št. 51/2008 in 91/2008 (26. september 2008).
130. *Uredba o napredovanju uradnikov v nazive.* Uradni list RS, št. 98/2008 in 16/2009 (27. februar 2009).
131. *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.* Uradni list RS, št. 58/2003, 81/2003, 109/2003,

22/2004, 43/2004, 58/2004, 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 66/2008, 88/2008 in 8/2009 (31. januar 2009).

132. Vecchio, Robert P. 1995. *Organizational Behavior: Core Concepts*. New York: The Dryden Press.

133. Vidič, Branko. 2005. *Ocenjevanje uradnikov, napredovanje in priznanja. Novosti v uslužbenski zakonodaji*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija.

134. Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

135. --- 2003. Stanje in strategija razvoja slovenske javne uprave. V *X. Dnevi slovenske uprave 2003, zbornik referatov*, ur. Rudi Kocjančič, 413–423. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

136. --- 2003a. Predlogi za standarde strokovne usposobljenosti in merila za izbiro »top menedžmenta« v državni upravi. *Kadrovske informacije*, št. 11: 20–24.

137. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005*.

Dostopno prek:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf (26. marec 2007).

138. --- 2005. *Strategija razvoja Slovenije*. Dostopno prek:

http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DPK/StrategijarazvojaSlovenije_-_final.pdf (10. december 2008).

139. --- 2006. *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008*.

Dostopno prek:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/sklepi/strategija_izobrazevanja_06-08.pdf. (12. februar 2009).

140. Vodopija, Breda, Maja Vukasinović - Žontar, Bor Rozman, Branko Žunec in Otmar Lajh. 2005. *Učinkovita orodja vodenja, 1. in 2. del: priročnik s primeri dobrih praks, učinkovitimi preglednicami in praktičnimi modeli*. Maribor: Forum Media.
141. Vodopija, Breda. 2008. »Coaching«: *inovativna kadrovska praksa*, 1. kadrovska konferenca, Maribor, 15. in 16. september.
142. Vukasović - Žontar, Maja. 2008. *Kompetenčni profil kadrovskih strokovnjakov*. 1. kadrovska konferenca, Maribor.
143. Vukovič, Goran in Gozdana Miglič. 2006. *Zagotavljanje kadrovskih virov*. Kranj: Moderna organizacija.
144. Werther, B. William in Keith Davis. 1987. *Personnel Management and Human Resources*. Singapore: McGraw-Hill Book Co.
145. *Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO)*. Uradni list RS, št. 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 70/1997, 87/1997, 38/1999 in 56/2002 (28. junij 2002).
146. *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR)*. Uradni list RS, št. 42/2002 in 103/2007 (13. november 2007).
147. *Zakon o državni upravi (ZDU-1)*. Uradni list RS, št. 52/2002, 110/2002, 56/2003, 61/2004, 123/2004, 93/2005, 89/2007 in 126/2007 (31. december 2007).
148. *Zakona o javnih financah (ZJF-D)*. Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002, 127/2006, 14/2007 in 109/2008 (19. november 2008).
149. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)*. Uradni list RS, št. 63/2007-UPB3 in 65/2008 (30. junij 2008).

150. *Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ)*. Uradni list RS, št. 18/1994, 13/1995, 36/1996, 20/1997, 39/1999, 86/1999, 98/1999 in 56/2002 (28. junij 2002).
151. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)*. Uradni list RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 58/2008, 80/2008 in 120/2008 (22. december 2008).
152. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih – skrajšani postopek – predlog za obravnavo* (novo gradivo št. 1). Predlog MJU, št. 007-735/2006/50 z dne 29. 1. 2007.
153. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih – redni postopek – predlog za obravnavo* (novo gradivo št. 4). Predlog MJU, št. 007-278/2008/48 z dne 28. 2. 2008.

10 PRILOGE

Priloga A: Intervju s Tomažem Rozmanom.

Priloga B: Intervju s Štefko Korade Purg.

Priloga C: Intervju z odgovorno osebo za kadrovske zadeve v upravni enoti na Primorskem.

Priloga D: Intervju z vodjo kadrovske službe na ministrstvu.

Priloga E: Intervju s prof. dr. Bojanom Bugaričem.

Priloga F: Ocenjevalni list za ocenjevanje uradnikov zaradi napredovanja v naziv po ZJU.

Priloga G: Preglednica standardov strokovne usposobljenosti, metod preverjanja usposobljenosti in meril za izbiro.

PRILOGA A

Intervju s Tomažem Rozmanom (30. 3. 2009):⁵³

Uradnike za najvišje položaje v državni upravi izbirajo na podlagi javnega natečaja posebne natečajne komisije, ki jih imenuje Uradniški svet.⁵⁴ Posebna natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj.⁵⁵ Funkcionar ima po 64. členu Zakona o javnih uslužbencih pristojnost, da med primernimi kandidati izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši za položaj.

- *Ali se v postopku javnega natečaja strokovna usposobljenost kandidatov za najvišje uradniške položaje presoja po vnaprej določenih merilih in standardih strokovne usposobljenosti?*

»Moje lastne izkušnje so dvojne. Ene so tiste, ko sem bil sam član v nekaterih komisijah, druge pa, ko sem bil kot kandidat udeležen v t. i. uradniških razgovorih. Tako v prvem kot v drugem primeru si upam trditi, da smo strokovno usposobljenost kandidatov presojali oziroma je bila presojana tudi takrat, ko sem bil sam kandidat, zelo natančno glede na določena merila. Mislim, da si tudi člani komisij, ki so vodili te natečajne postopke, vsaj po moji presoji, ne bi dovolili, da bi obšli formalne postopke. Tudi sicer ne vidim nobenega razloga, da v večini primerov ne bi sledili vsaj osnovnim standardom, ker je tako ali tako vedno odločitev o izbiri kandidata na funkcionarju oziroma na resornemu ministru.«

- *Ali izkazana strokovna usposobljenost odločilno vpliva na dokončno izbiro najvišjih uradnikov, ki jo opravijo funkcionarji?*

⁵³ Tomaž Rozman je bivši generalni sekretar na Ministrstvu za šolstvo in šport in sedaj glavni inšpektor v Inšpektoratu RS za šolstvo in šport.

⁵⁴ Z najvišjimi uradniki na položajih mislimo na generalne direktorje direktorats in generalne sekretarje v ministrstvih, predstojnike organov v sestavi, predstojnike vladnih služb in načelnike upravnih enot.

⁵⁵ Standardi strokovne usposobljenosti obsegajo tri sklope: izkušnje, znanja in menedžerske sposobnosti in so osnova za preverjanje primernosti kandidatov za najvišje položaje v državni upravi. Pod strokovno usposobljenost šteje strokovno znanje (izobrazba in druga funkcionalna ter specialna znanja) in osebne sposobnosti za opravljanje dela (ZJU, 6. čl.).

»Če bi bilo tako, kot si je zakonodajalec zamislil že leta 2003, torej najprej osnovni standardi, kot nadgradnja temu pa tudi konceptualno ujemanje s funkcionarjem, potem mislim, da bi naredili kar velik korak naprej. Bojim pa se, da smo še kar daleč od tega cilja, saj se v izbiro poseže, vsaj po informacijah, ki jih imam, že bistveno prej. Res pa je, da mora oseba, ki kandidira za delovno mesto položajnega uradnika, doseči določene standarde. Tu pa si upam trditi, da je bil prag zahtevnosti dvignjen. Funkcionalno oziroma personalno ujemanje med kandidatom in funkcionarjem je po mojem mnenju precej raztegljiv pojem, ki se ga uporablja še za kaj drugega kot samo za konceptualno (ne)ujemanje. Včasih imam občutek, da gre tudi za personalno (ne)ujemanje med funkcionarji in najvišjimi uradniki.«

105. člen Zakona o javnih uslužbencih določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem. Postopek letnega razgovora se izvaja ločeno od postopka ocenjevanja javnih uslužbencev.

- *Kakšen pomen pripisujete izvajanju letnih razgovorov z javnimi uslužbenci, kjer se v skladu z zakonodajo delovna uspešnost javnih uslužbencev le spremlja in ne ocenjuje?*

»Z letnimi razgovori, ki jih imam v organu, ki ga vodim, oziroma z razgovori, ki jih opravljata vodji sektorjev, smo zadevo zastavili nekoliko drugače, bolj vsebinsko poglobljeno in časovno drugače determinirano. Moram reči, da ima zadeva v praksi nekatere zelo pozitivne učinke. Če nič drugega, ima takrat nadrejeni vsaj uro časa, da se pogovori s podrejenim. Mislim, da je že samo to velik korak naprej v tej državi. Če pa so razgovori na koncu ločeni od ocene delovne uspešnosti, od plana izobraževanja, ki ga pripravi nadrejeni, ločeni od usposabljanj, od dogodkov med letom, ko vodje spremljajo izvajanje posameznih parcialnih nalog, potem pa najbrž res nimajo velikega smisla, razen da so sami sebi namen. Skratka, če se v tem kontekstu letni razgovori opravijo konec koledarskega leta za naslednje leto (ne pa nekje sredi leta, ker to nima nobenega smisla) in da na koncu sledi podajanje zaključne ocene delovne uspešnosti, vmes pa se izvaja izobraževanje, potem menim, da je sistem kot takšen relativno dobro zastavljen. Kaj več vam o tem lahko povem naslednje leto, ko bomo zadevo po novem sistemu lahko analizirali tudi v tem organu.«

- *Ali menite, da obstoječi koncept letnih razgovorov v praksi omogoča doseganje ciljev, ki so opredeljeni z zakonodajo (spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev)?*

»Če še enkrat poudarim, če je letni razgovor opravljen konec koledarskega leta in je opravljen vsaj za eno leto, potem mislim, da je letni razgovor zelo smiseln in na nek način mora obrodit sadove. Mi si prizadevamo, da bi bil letni razgovor v prvi fazi razgovor z javnim uslužbencem za daljše obdobje štirih let, za katerega okvirno postavimo koncept, potem pa sledijo izobraževanje in ostale aktivnosti posameznika glede na specifično delovnega mesta. Ko spremljam »feed back« v tem organu, moram reči, da je zaznati precejšen pozitiven učinek letnih razgovorov. Res pa je, to je treba poudariti, da letni razgovor zahteva ogromno časa, predpriprav, koordinacijo z vodji sektorjev. Vsa zadeva mora biti izvedena v kontekstu letnega in srednjeročnega načrta dela organa, se pravi, da je treba osebe umeščati v ta načrt oziroma plan dela. Mislim, da je več kot upravičeno, da se z letnimi razgovori v tej smeri nadaljuje. Samo kvaliteten kader, ki ve, kaj se okrog njega in z njim dogaja, je zadovoljen in takšen organ je na koncu lahko uspešen. Tako organ lahko na relativno neboleč in neavtoritaren način dosega cilje, ki si jih je zadal.«

- *Ali menite, da bi sočasna izvedba letnega razgovora in ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev pripomogla k večji uspešnosti in ekonomičnosti tega instrumenta?⁵⁶*

»Jaz mislim, da je to nujno. Kot veste, je bila to, kot sem bil na ministrstvu v funkciji generalnega sekretarja, vseskozi moja želja. Skratka, da je treba istočasno opraviti letni razgovor in zaposlenega seznaniti z oceno za preteklo leto. Celo več, trdil sem, da ga je treba tako rekoč v istem dnevu seznaniti z oceno in opraviti letni razgovor. Ne gre samo za psihološki efekt, ampak tudi za tisto, kot sem že omenil, da se letnemu razgovoru doda dodana vrednost. Žal moram reči, da so me na ministrstvu prepričevali, da temu ni tako in da to ni potrebno. Jaz pa sem vedno bolj prepričan, tudi na podlagi letošnjih izkušenj, da je to edino smiselno (združitev letnega razgovora in ocenjevanja javnih uslužbencev, op. a.).

⁵⁶ Merjene ekonomičnosti temelji na popolni jasnosti ciljev in vzročnih povezanosti za doseg teh ciljev, le da je več znanih oziroma možnih poti, kako do teh ciljev priti. Pri tem je ključna primerjava stroškov, ki so nastali ob izbiri ene od poti v primerjavi z drugimi možnostmi. Pri uspešnosti pa gre za merjenje izida z vidika doseganja svojih ciljev. Več o tem Bučar (1981) in Thompson (1967) v Haček in Bačlija 2008, 61–63.

Naslednje leto v organu planiramo to izvedbo. Ne glede na to, ali se bo zakonodaja spremenila ali ne, ob dejstvu, da tega ne prepoveduje, bomo konec meseca decembra oziroma v začetku januarja opravili seznanitev z letno oceno delovne uspešnosti in istočasno izvedli letne razgovore.«

Nadpovprečno uspešnim zaposlenim mora sistem razvoja kadrov omogočiti različne možnosti za napredovanje. Pri načrtovanju napredovanja moramo po mnenju Možine (Možina in drugi 2002, 62) poleg delovne uspešnosti upoštevati tudi razvojni potencial in razvojne ambicije posameznika. Pri ugotavljanju razvojnih zmožnosti skušamo oceniti strokovne, vodstvene in mobilnostne zmožnosti zaposlenih (Bagon in drugi 2006, 228).

- *Ali napredovanje uradnikov v naziv poteka na podlagi ocene delovne uspešnosti in ob sočasnem upoštevanju njihovih ambicij, potencialov oziroma razvojnih zmožnosti?*

»To je odvisno od vodje oziroma od vizije vodenja. Če je vizija vodenja organa dolgoročna, potem je podprta s cilji, da se s kadri dela na dolgi rok. Ko se opravi letni razgovor z zaposlenim za štiriletno obdobje in pri tem zaposleni opredeli, kje se vidi v prihodnje, potem je jasno, da se vsa zgodba ne more izvesti drugače kot tako, da se upošteva tudi njegove ambicije. Te ambicije se vključi tudi v vizijo organa, saj ima vsak organ neko polje svojega delovanja. Moram reči, da sem osebno izjemno vesel ljudi, ki imajo veliko idej, želja in vizij, skratka ne da sem jaz generator idej, temveč da to storijo zaposleni.«

- *Ali je v vašem organu določena prisilna distribucija ocen, ki omogoča napredovanje v naziv le najboljšim uradnikom?*

»Jaz sem od takrat, ko je bila ta distribucija na (ne)formalni način uvedena, to je bilo prvo leto ocenjevanja, velik nasprotnik sistema prisilne distribucije ocen. Ker je treba v ljudeh iskati »vlečne konje«, ni nobene potrebe, da bi delali kakršno koli Gaussovo krivuljo. Temu, vsaj kar se mene tiče, nismo nikoli sledili, čeprav sem znan po tem, da ne dajem samih odličnih ocen.«

- *Ali je po vašem mnenju ocenjevanje delovne uspešnosti uradnikov v obstoječem sistemu javnih uslužbencev pošteno in transparentno?*⁵⁷

»... Na podlagi izkušenj menim, da smo kar precej daleč od tega. Tukaj »ne zameriti se« igra veliko vlogo. Da ne prihaja do konfliktov, vodja raje določi višjo oceno. V končni fazi me tudi moja zadnja izkušnja prepričuje o tem, saj so me prepričevali, naj oceno neki uradnici raje zvišam ...«

- *Ali je napredovanje uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto povezano s spremembo dela in z opravljanjem zahtevnejših nalog?*

»Jaz mislim, da gre predvsem za premestitev kot tako, brez spremembe zahtevnosti dela. Tudi iz razgovorov, ki jih imam z ostalimi kolegi, bodisi inšpektorji ali prej generalnimi sekretarji, je jasno, da je premestitev ena od poti, da si dal nekemu, ki je dober pri delu, višjo plačo. Toliko časa, dokler ne bo piramidne strukture, ki bo postavljena po zahtevnosti delovnih mest, bo takšna premestitev še vedno mašilo za povečanje plač dobrim javnim uslužbencem.«

Z novelo Zakona o javnih uslužbencih iz leta 2008, ki velja od 15. 7. 2008, je bil ukinjen strokovni izpit kot pogoj za imenovanje uradnikov v naziv. Uradnikom ni treba več opravljati državnega izpita iz javne uprave oziroma strokovnega upravnega izpita. Za zaposlitev uradnikov v državni upravi zadostuje obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv brez preverjanja znanja.

- *Kaj menite o rešitvi iz novele ZJU, po kateri uradnikom ni več treba opraviti strokovnega izpita za imenovanje v naziv, s katerim se je preverjala njihova strokovna usposobljenost?*

⁵⁷ Kriteriji za oceno poštenosti in transparentnosti: ocene so določene realno glede na rezultate dela, uvedena je diferenciacija med uspešnimi in neuspešnimi uradniki, zagotovljena je jasnost, veljavnost in zanesljivost ocenjevanja.

»Moram reči, da mi je bila prejšnja rešitev bistveno bližja, ne glede na to, da je bilo veliko pritožb javnih uslužbencev. Dejstvo je, da je čas krize, ko bo pritisk na delovna mesta velik, torej ni nobenega razloga, da ne bi imeli t. i. selekcijskih izpitov. Kar sem pogrešal v prejšnjem sistemu, je bilo dejstvo, da je bil izpit enako zahteven, ne glede na to, ali je šlo za najvišje položajno ali najnižje uradniško delovno mesto. Sem pristaš francoskega sistema, kjer so izpiti oblikovani glede na zahtevnost delovnega mesta. V prvi fazi, ko zaposleni pride v uslužbenški sistem, mora opraviti državni izpit, kasneje pa izpiti sledijo glede na to, kako zaposleni napreduje po lestvici. Glede na navedeno se zahtevnost in specifika izpitov stopnjujeta. Zame je bilo nesprejemljivo, da so imeli najvišji uradniki izpit enake zahtevnosti kot začetniki ... Generalno gledano menim, da bi izpite morali imeti in da je sedanja ureditev slabša, kot je bila tista pred novelo ZJU.«

Po ZJU (81/3. čl.) je udeležba na usposabljanju »Vodenje in upravljanje v upravi« pogoj za zasedbo najvišjih položajnih delovnih mest generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi in načelnikov upravnih enot, ki so ključna za strokovno in kakovostno delo uprave. Program se nanaša na razvoj najvišjih menedžerskih struktur s pridobitvijo funkcionalnih znanj vodenja v javni upravi, upravljanja človeških virov in drugih specialnih znanj. Ta znanja se pridobijo v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj.⁵⁸

- *Ali se z usposabljanjem, ki se ga morajo udeležiti najvišji uradniki na položajih, pridobijo kompetence za uspešno in kakovostno opravljanje nalog odločanja, organiziranja, vodenja, upravljanja človeških, finančnih in drugih virov?*

»Že nekaj časa je minilo, ko sem opravljal ta izpit. Lahko rečem, da je to eno od usposabljanj, za katerega je vseeno, če ga ne bi bilo. Učinkov ni bilo. Gre za usposabljanje, ki je prenešeno iz nekega drugega vrednostnega oziroma ideološkega sistema. Mislim, da bi morali uvesti izpite oziroma usposabljanja za kadrovskega menedžment, projektni menedžment, menedžment v izobraževanju ... Namesto tega imamo razna t. i. obča izobraževanja in psiho teste. S tistimi znanji si nisem v ničemer pomagal pri delu ... Trdim, da bi morali imeti nabor izobraževanj z odprtim kurikulumom, kjer bi bil določen obvezen del izobraževanj za vse kandidate, drugi

⁵⁸ Pogoj za uspešno dokončanje usposabljanja je tvorno sodelovanje in vsaj 90-odstotna prisotnost udeleženca na predavanjih, brez preizkusa znanja.

del pa bi kandidati izbirali iz nabora npr. desetih programov glede na delovno področje, ki ga pokrivajo ...«

PRILOGA B

Intervju s Štefko Korade Purg (2. 4. 2009):⁵⁹

Uradnike za najvišje položaje v državni upravi izbirajo na podlagi javnega natečaja posebne natečajne komisije, ki jih imenuje Uradniški svet.⁶⁰ Posebna natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj.⁶¹ Funkcionar ima po 64. členu Zakona o javnih uslužbencih pristojnost, da med primernimi kandidati izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši za položaj.

- *Ali se v postopku javnega natečaja strokovna usposobljenost kandidatov za najvišje uradniške položaje presoja po vnaprej določenih merilih in standardih strokovne usposobljenosti?*

»To je tisti del, ki gre preko uradniškega sveta in za katerega zakon izrecno določa javni natečaj. Potem sledi poseben natečajni postopek, kjer je moral uradniški svet, preden so se postopki začeli, določiti standarde strokovne usposobljenosti in merila za izbiro. Ti so objavljeni na spletni strani in dostopni vsem kandidatom ... Posebna natečajna komisija, ki jo imenuje uradniški svet s pomočjo strokovne službe Ministrstva za javno upravo, preveri, kateri izmed kandidatov izpolnjujejo natečajne pogoje, ustreznost vlog in podobno. Bistvena naloga oziroma največji del dela, ki ga mora opraviti natečajna komisija, je razgovor s kandidati, ki poteka po standardih strokovne usposobljenosti: prvi del »izkušnje«, drugi del »znanje«, tretji del »menedžerske sposobnosti«. Lahko rečemo, da je to skoraj edini postopek, ki je že vnaprej določen z zakonom. In to je tisti del, ki kandidate v določenih primerih celo šokira, ker ne pričakujejo vsebinskih vprašanj.

⁵⁹ Štefka Korade Purg je višja sekretarka na Ministrstvu za javno upravo in je bila do 30. 6. 2009 predsednica Uradniškega sveta.

⁶⁰ Z najvišjimi uradniki na položajih mislimo na generalne direktorje direktorats in generalne sekretarje v ministrstvih, predstojnike organov v sestavi, predstojnike vladnih služb in načelnike upravnih enot.

⁶¹ Standardi strokovne usposobljenosti obsegajo tri sklope: izkušnje, znanja in menedžerske sposobnosti in so osnova za preverjanje primernosti kandidatov za najvišje položaje v državni upravi. Pod strokovno usposobljenost štejemo strokovno znanje (izobrazba in druga funkcionalna ter specialna znanja) in osebne sposobnosti za opravljanje dela (ZJU, 6. čl.).

Predvsem drugi del »znanje« se preverja po področjih: problematika področja, pravna ureditev področja, področje proračuna, Evropske unije, razvojne usmeritve državne uprave ipd.«

- *Ali izkazana strokovna usposobljenost odločilno vpliva na dokončno izbiro najvišjih uradnikov, ki jo opravijo funkcionarji?*

»Tukaj je treba vedeti, da zakon določa, da funkcionar izmed primernih kandidatov lahko izbira. Zakon določa tudi to, da minister oziroma funkcionar dobi samo listo primernih kandidatov in da na tej listi ni razvidno, kateri kandidat je bil boljši ali slabši, saj so vsi primerni. Izmed teh se opravi izbira. Ministri oziroma funkcionarji običajno opravijo še razgovor s temi kandidati. Kaj odločilno vpliva na presojo o izbiri, pa težko rečem. Tukaj bi lahko glede na veljavne predpise rekli, da boljša strokovna usposobljenost niti ni kriterij, ker so kandidati, ki so prišli skozi sito, dokazali, da področje obvladajo na ravni, da so lahko primerni za določen položaj. Kakšni pa so kriteriji ministrov, pa bi težko rekli ... Kakor jaz poznam zadeve, bi lahko rekla, da so ministri v primerih, kjer mogoče niso izbrali strokovno najboljšega kandidata, sami svoji odločitev spremenili in so potem iskali drugega kandidata. To kaže, da je bil v primerih, ko so se ponovili natečaji za določene položaje, ker vendarle vemo, da je mandat pet let, vendarle prisoten argument strokovne usposobljenosti.«

105. člen Zakona o javnih uslužbencih določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem. Postopek letnega razgovora se izvaja ločeno od postopka ocenjevanja javnih uslužbencev.

- *Kakšen pomen pripisujete izvajanju letnih razgovorov z javnimi uslužbenci, kjer se v skladu z zakonodajo delovna uspešnost javnih uslužbencev le spremlja in ne ocenjuje?*

»Tudi glede na moje 25-letne delovne izkušnje menim, da je razgovor s sodelavcem nekaj, kar prispeva k boljšemu delu in počutju v ekipi. Vedno si je bilo treba vzeti čas za ljudi in vse moje izkušnje potrjujejo dejstvo, da je bila že sama uvedba letnih razgovorov z zakonom o javnih uslužbencih tisti pomemben premik, ki bi ga morali narediti oziroma ga poskušamo narediti na področju upravljanja kadrovskega vira. Veste pa, da je bilo v začetku kar precej odpora, saj smo morali na Ministrstvu za notranje zadeve, kjer sem bila zaposlena, razgovore

izvesti na silo. Vodstvo hiše je moralo ljudi dobesedno prisiliti, da so izvedli razgovore, ki so zakonska obveza. Ko pa je bila stvar izvedena, smo naredili analizo in ugotovili, da odziv ni bil tako slab ... Po moji oceni bi morali razgovore popularizirati. Malo so zadeve zamrle, ker tudi naše ministrstvo (Ministrstvo za javno upravo, op. a.), vsaj po mojem mnenju, za letne pogovore ni delalo »reklame«. Prvo leto smo na spletni strani predstavili gradiva ter generalnim sekretarjem in kadrovskim službam pojasnili bistvo letnih razgovorov. Ob vsem pomenu in rezultatih letnih razgovorov bi morali, vsaj po mojem mnenju, letne razgovore bolj popularizirati, saj bi z njimi lahko dvignili tudi nivo organizacijske, politične in socialne kulture.«

- *Ali menite, da obstoječi koncept letnih razgovorov v praksi omogoča doseganje ciljev, ki so opredeljeni z zakonodajo (spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev)?*

»Da, če so letni razgovori pravilno zastavljeni. Letni razgovori omogočajo doseganje ciljev, ker zaposleni bistveno lažje in bolje delajo, če natančno vedo, kaj se od njih pričakuje. Glede na normativne programe dela se skoraj na vsakem področju dela v upravi lahko določijo posameznikovi cilji. To niso visokotečeči, pompozni cilji, so pa konkretni cilji, s katerimi se da določiti, kaj se od zaposlenih pričakuje. Če pa oseba ne ve, kaj se od nje pričakuje, oziroma če ne ve, kaj dela pravilno in kaj ne, tudi doseganje ciljev ni mogoče. Letni pogovor enkrat na leto zaradi obveznosti ne zadostuje, saj je potrebno sprotno spremljanje dela ... Mislim, da je letni pogovor v funkciji ciljev, ki so opredeljeni z zakonodajo, vendar mora biti temu prilagojena celotna organizacija. Vedeti moramo, kaj želimo doseči, kakšen program dela imamo, kakšne so odgovornosti in cilji zaposlenih ter se jih držati ... Letni pogovor je okvir, ki ga je treba izvajati skozi vse leto. Enkrat letno je to formalnost, ko opravimo pogovor, zapišemo osnovne cilje, potem pa je potrebno k temu fleksibilno pristopiti tudi med letom. Zadeve se namreč dnevno spreminjajo.«

- *Ali menite, da bi sočasna izvedba letnega razgovora in ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev pripomogla k večji uspešnosti in ekonomičnosti tega instrumenta?*⁶²

»Fleksibilnost pri pristopu izvajanja letnega pogovora se mi zdi pomembna. Če bi pristopili k letnemu pogovoru v smislu doseganja ciljev, ob upoštevanju spremenjenih razmer, realizaciji ciljev ob spremenjenih razmerah in bi ob tem zaposlenemu povedali, ali je na pravi poti ali ne, bi to po mojem mnenju bolj prispevalo k ocenjevanju delovne uspešnosti. Sistem ocenjevanja delovne uspešnosti, kakršnega imamo sedaj, bi spremenila. Prav tako pa tudi drugi ugotavljajo, da bo treba nekaj storiti na tem področju. Kriterije, ki jih imamo za ocenjevanje delovne uspešnosti z opisi, bi lahko uporabili tudi kot element letnega razgovora ... Če bi tudi kriterije delovne uspešnosti vgradili v letni pogovor v smislu, da bi zaposlenemu povedali, kaj od njega pričakujemo oziroma kaj bi moral storiti, da se zadeve izboljša, bi lahko ti dve zadevi povezali in bi imeli bistveno boljše rezultate. To bo očitno v teh razmerah potrebno narediti.«

Nadpovprečno uspešnim zaposlenim mora sistem razvoja kadrov omogočiti različne možnosti za napredovanje. Pri načrtovanju napredovanja moramo po mnenju Možine (Možina in drugi 2002: 62) poleg delovne uspešnosti upoštevati tudi razvojni potencial in razvojne ambicije posameznika. Pri ugotavljanju razvojnih zmožnosti skušamo oceniti strokovne, vodstvene in mobilnostne zmožnosti zaposlenih (Bagon in drugi 2006, 228).

- *Ali napredovanje uradnikov v naziv poteka na podlagi ocene delovne uspešnosti in ob sočasnem upoštevanju njihovih ambicij, potencialov oziroma razvojnih zmožnosti?*

»Ocenjevanje delovne uspešnosti je, kakršno je. Mislim, da imamo problem z nivojem organizacijske kulture pri vodjih, saj se veliko vodij ne upa soočiti z realnostjo in ne upa svojim sodelavcem povedati, da niso odlični, ampak so dobri ali zelo dobri. Zato imamo poplavo odličnih ocen. Napredovanje v naziv je posledica avtomatizma na podlagi doseženih ocen oziroma izpolnjevanja pogojev. Ne zdi pa se mi prav, da bi ob izpolnjevanju pogojev

⁶² Merjene ekonomičnosti temelji na popolni jasnosti ciljev in vzročnih povezanosti za dosego teh ciljev, le da je več znanih oziroma možnih poti, kako do teh ciljev priti. Pri tem je ključna primerjava stroškov, ki so nastali ob izbiri ene od poti v primerjavi z drugimi možnostmi. Pri uspešnosti pa gre za merjenje izida z vidika doseganja svojih ciljev. Več o tem Bučar (1981) in Thompson (1967) v Haček in Bačlija 2008, 61–63.

uradnikom onemogočili napredovanje. Tukaj imamo zadevo razčiščeno. Če so pogoji izpolnjeni, potem je seveda treba napredovanje realizirati. Vendar se vrnimo nazaj in se vprašajmo: kako pa izpolnimo pogoje? Formalne pogoje moramo izpolnjevati za imenovanje v naziv na delovnem mestu. Ocena delovne uspešnosti pa je tista, ki bi morala biti bolj realna. Tukaj nismo realni. Imamo veliko število visokih ocen, po drugi strani pa se zgražamo in se sprašujemo, kako je mogoče, da toliko uradnikov napreduje in da jih je toliko v visokih nazivih. Ti potem, ko pridejo do najvišjega naziva, nimajo motivacije za vnaprej. Po mojem mnenju je napredovanje na podlagi ocene delovne uspešnosti žal postalo avtomatizem, pri tem pa niso upoštevane ambicije in razvojne zmožnosti uradnikov. Tako kot je sistem zastavljen, niti ne morejo biti upoštevane, zato bi morali sistem drugače zastaviti. Uradnik bi recimo napredoval na zahtevnejše delovno mesto ob upoštevanju ambicij, potencialov in razvojnih zmožnosti in bi dobil višji naziv, zato ker ga kot celoto, ne samo na podlagi ocen, ocenjujemo kot primerne za višje delovno mesto. Mislim, da je precej uradnikov realno ocenjenih, vemo pa, da pri vseh ni tako.«

- *Ali je v vašem organu določena prisilna distribucija ocen, ki omogoča napredovanje v naziv le najboljšim uradnikom?*

»Ne, pri nas ni določena. Bilo bi strokovno nevzdržno, če bi kjer koli določali distribucijo ocen. Poznamo Gaussovo krivuljo oziroma porazdelitev, vendar se lahko zgodi, da je na določenem organizacijskem področju veliko odličnih ali pa manj odličnih uradnikov, zato je prisilna distribucija ocen strokovno nevzdržna. Možen pa je dogovor znotraj resorja, vendar ne v smeri določanja distribucije ocen, ampak uravnoteženja delovnih področij in glede na posledice ocen dogovor glede same strukture ocen. Tudi v ministrstvu in v mojih prejšnjih službah nismo določili distribucije ocen, ker to enostavno ne vzdrži.«

- *Ali je po vašem mnenju ocenjevanje delovne uspešnosti uradnikov v obstoječem sistemu javnih uslužbencev pošteno in transparentno?⁶³*

⁶³ Kriteriji za oceno poštenosti in transparentnosti: ocene so določene realno glede na rezultate dela, uvedena je diferenciacija med uspešnimi in neuspešnimi uradniki, zagotovljena je jasnost, veljavnost in zanesljivost ocenjevanja.

»Je transparentno v smislu, da se upošteva postopek, predpis in kriteriji ... Mislim pa, da nam transparentnosti, poštenosti in še nekaterih lastnosti dobrih vodij na ravni vodenja v državni upravi primanjkuje, zato da bi lahko ocene delovne uspešnosti dosti bolj pošteno porazdelili. Če se bo ponovno pokazalo, da je več kot 60 odstotkov uradnikov ocenjenih odlično, potem mislim, da sistem ni bil najbolje izveden. Pri tem se ne bi spuščala v presojanje, ali je bilo ocenjevanje pošteno ali ne. Po mojem mnenju je bilo izvedeno po liniji najmanjšega odpora. Podlage, kot strokovni pripomoček za izdelavo poštene in transparentne ocene, obstajajo, vendar ocena ni stvar trenutnega navdiha. Če si vodja skozi celo leto vzame čas za sodelavce in spremlja njihovo delo, potem je ocena samo zaključek. Ker pa po navadi tega ne počnemo, je ocenjevanje in soočenje sodelavcev z oceno mučno dejanje, ki pa ga je na koncu potrebno opraviti.«

- *Ali je napredovanje uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto povezano s spremembo dela in z opravljanjem zahtevnejših nalog?*

»Ne! Gre za to, da smo v sistemu popolnoma razvrednotili oziroma spremenili namen sistematizacije delovnih mest. Akti organizacije in sistematizacije delovnih mest so organizacijski in delovnopравни akti, ki bi morali določati delovno področje, vsebino in organizacijsko strukturo ter strukturo in število delovnih mest z nalogami, in sicer po zahtevnosti. To je akt, ki bi moral biti fiksni. Na ta akt potem iščemo ljudi, jih razporedimo na delovna mesta, kjer glede na opravljanje svojega dela napredujejo v višje nazive, v višje plačne razrede in glede na delovne potrebe tudi na zahtevnejša delovna mesta. In na teh delovnih mestih bi morali uporabiti vse mehanizme ravnanja z ljudmi, ki jih poznamo: od letnih razgovorov do ocenjevanja delovne uspešnosti. S tem zaposlene motiviramo, da se počutijo potrebni v organu, da dobijo občutek za opravljanje tudi bolj zahtevnega dela in da bodo glede na svoje delo lahko napredovali. Mi smo akt o sistematizaciji delovnih mest spremenili v orodje motiviranja in napredovanja zaposlenih. S tem uradniki hitreje pridejo do najvišjega naziva, potem pa so nesrečni, ker ne vidijo prihodnosti, v kolikor se sistemizacija ne bo spremenila. To je problem, na katerega ves čas opozarjam in bom opozarjala tudi v prihodnje. Morali bi ločiti, kaj je organizacijska struktura in sistematizacija delovnih mest, kaj pa je ravnanje z ljudmi, z letnimi pogovori in z ocenjevanjem delovne uspešnosti. Če se sistemizacija ne bi spreminjala oziroma prilagajala konkretnim osebam, bi dosegli večjo poštenost in transparentnost. Premestitev na bolj zahtevno in s tem tudi višje vrednoteno delovno mesto bi bila stvar doseganja rezultatov na prejšnjem delovnem mestu, izpolnjevanja

pogojev in delovnih potreb ... Mi smo javni sektor in smo omejeni z javnimi sredstvi. Če bi ravnali tako, kot sem povedala, bi v začetku povzročili slabo voljo med javnimi uslužbenci, dolgoročno pa bi se nam obrestovalo, saj bi dosegli višji nivo zadovoljstva zaposlenih in preglednosti napredovanja ...»

Z novelo Zakona o javnih uslužbencih iz leta 2008, ki velja od 15. 7. 2008, je bil ukinjen strokovni izpit kot pogoj za imenovanje uradnikov v naziv. Uradnikom ni treba več opravljati državnega izpita iz javne uprave oziroma strokovnega upravnega izpita. Za zaposlitev uradnikov v državni upravi zadostuje obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv brez preverjanja znanja.

- *Kaj menite o rešitvi iz novele ZJU, po kateri uradnikom ni več treba opraviti strokovnega izpita za imenovanje v naziv, s katerim se je preverjala njihova strokovna usposobljenost?*

»Jaz sem bila ena tistih, ki sem ves čas negodovala zaradi te rešitve, saj se mi ni zdela primerna. Strokovni izpit je bil le eden od korakov za ugotavljanje primernosti uradnika pri vstopu v uradniški sistem ... Prejšnji strokovni izpit je bil res obsežen, tukaj smo si enotni. Torej namen s prejšnjim strokovnim izpitom ni bil dosežen. Odločitev, s katero se sicer ne strinjam, je bila sprejeta, strokovni izpit je bil ukinjen ter nadomeščen z obveznim strokovnim usposabljanjem uradnikov. Če bi spremembo zastavili tako, kot smo imeli namen, da bi usposabljanje pripravili v obliki predavanj in na koncu izvedli preverjanje znanja, vendar ne preverjanje znanja v smislu »opravil – ni opravil«, ampak preverjanja znanja v smislu doseganja rezultatov, ki bi jih posredovali delodajalcem, potem bi s tem dosegli svoj namen. Po prvotni ideji je bilo obvezno usposabljanje uradnikov samo prvi korak v tej spremembi in bi ga v nadaljevanju še nadgradili. Tako zastavljeni strokovni izpiti ne bi bili preveč obsežni, ampak bi bili ciljno usmerjeni. Če nekdo dela na področju kadrovskih zadev, bi opravljal strokovni izpit, ki bi zajemal samo te vsebine. Če bomo zadevo izpeljali do konca, potem se mi ne zdi problematično, da smo strokovni izpit ukinili ... Menim, da je bolje, da gremo v dodelavo sedanjega sistema usposabljanja z izpiti za opravljanje konkretnega dela. Ves čas opozarjamo in počasi se bodo ljudje začeli zavedati dejstva, da so že v ustavi, v Zakonu o javnih uslužbencih in v zakonu o sistemu plač določbe o odškodninski odgovornosti. Jaz »strašim« javne uslužbenke, naj se začnejo zavedati, kaj delajo, saj se lahko zgodi, da jih bo

nekdo tožil za odškodnino, država pa jo bo izterjala od tistega, ki jo bo povzročil. Da ne bomo delali napak in povzročali škode, moramo biti dobro usposobljeni ...»

Po ZJU (81/3. čl.) je udeležba na usposabljanju »Vodenje in upravljanje v upravi« pogoj za zasedbo najvišjih položajnih delovnih mest generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi in načelnikov upravnih enot, ki so ključna za strokovno in kakovostno delo uprave. Program se nanaša na razvoj najvišjih menedžerskih struktur s pridobitvijo funkcionalnih znanj vodenja v javni upravi, upravljanja človeških virov in drugih specialnih znanj. Ta znanja se pridobijo v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj.⁶⁴

- *Ali se z usposabljanjem, ki se ga morajo udeležiti najvišji uradniki na položajih, pridobijo kompetence za uspešno in kakovostno opravljanje nalog odločanja, organiziranja, vodenja, upravljanja človeških, finančnih in drugih virov?*

»Usposabljanje, ki ga omenjate, je enostavno prekratko in premalo obsežno, da bi lahko rekli, da na teh programih uradniki pridobijo omenjene kompetence. Bom pa rekla takole: to je ena boljših stvari, ki smo jih uvedli v upravi. Sama sem bila v prvi generaciji uradnikov na položajih, ki smo opravili to usposabljanje in ne glede na začetno skeptičnost udeležencev o smiselnosti tovrstnega usposabljanja je bila večina, vključno z zaključkom, ki smo ga imeli v adrenalinskem parku, navdušena nad programom. Usposabljanje smo nadgradili s tem, da v vsaki generaciji predstavitev opravi tudi predavatelj iz gospodarstva. Zdi se mi, da je to zelo dobra popotnica vodji, ki svoje vodenje vzame resno, da bo s pridobljenimi informacijami dobil dodatne ideje, kje so mogoče izboljšave, kje poiskati potrebne informacije in kako reševati določene zadeve. Na zaključnem delu usposabljanja v adrenalinskem parku so nam predstavili, kako se dala timsko, kako se rešujejo problemi in koliko se lahko zaneseš na sodelavce. Pokazalo se je, ali so ljudje sposobni delati v teh okoliščinah ali ne. Od petindvajsetih udeležencev se je za pet udeležencev pokazalo, da so popolnoma neprimerni za timsko delo ali za sodelovanje s sodelavci oziroma za reševanje problemov. S tega vidika bi lahko mirno sklepali, da so popolnoma neprimerni za vodje, vendar so kljub temu še naprej opravljali delo vodij. Teorija se je na tem usposabljanju nadgradila s prakso in uradniki, ki so

⁶⁴ Pogoj za uspešno dokončanje usposabljanja je tvorno sodelovanje in vsaj 90-odstotna prisotnost udeleženca na predavanjih, brez preizkusa znanja.

zadevo vzeli resno, so lahko veliko odnesli z usposabljanja ... Seveda pa bi bilo dobro, da bi nadgradili program za najvišje uradnike, ki jim še teče mandat, z dodatnimi znanji oziroma s ponovitvijo znanj, ki so jih pridobili na prvem usposabljanju ...«

PRILOGA C

Intervju z odgovorno osebo za kadrovske zadeve v upravni enoti na Primorskem – oseba C (30. 3. 2009):

Uradnike za najvišje položaje v državni upravi izbirajo na podlagi javnega natečaja posebne natečajne komisije, ki jih imenuje Uradniški svet.⁶⁵ Posebna natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj.⁶⁶ Funkcionar ima po 64. členu Zakona o javnih uslužbencih pristojnost, da med primernimi kandidati izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši za položaj.

- *Ali se v postopku javnega natečaja strokovna usposobljenost kandidatov za najvišje uradniške položaje presoja po vnaprej določenih merilih in standardih strokovne usposobljenosti?*

»Merila in standardi so določeni, vendar mi podrobnosti niso poznane.«

- *Ali izkazana strokovna usposobljenost odločilno vpliva na dokončno izbiro najvišjih uradnikov, ki jo opravijo funkcionarji?*

»Glede na to, da na tem področju Upravne enote nimamo veliko izkušenj, vpliv na dokončno izbiro najvišjih uradnikov, ki jo opravijo funkcionarji, težko konkretno opredelim.«

105. člen Zakona o javnih uslužbencih določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem. Postopek letnega razgovora se izvaja ločeno od postopka ocenjevanja javnih uslužbencev.

⁶⁵ Z najvišjimi uradniki na položajih mislimo na generalne direktorje direktoriatov in generalne sekretarje v ministrstvih, predstojnike organov v sestavi, predstojnike vladnih služb in načelnike upravnih enot.

⁶⁶ Standardi strokovne usposobljenosti obsegajo tri sklope: izkušnje, znanja in menedžerske sposobnosti in so osnova za preverjanje primernosti kandidatov za najvišje položaje v državni upravi. Pod strokovno usposobljenost štejemo strokovno znanje (izobrazba in druga funkcionalna ter specialna znanja) in osebne sposobnosti za opravljanje dela (ZJU, 6. čl.).

- *Kakšen pomen pripisujete izvajanju letnih razgovorov z javnimi uslužbenci, kjer se v skladu z zakonodajo delovna uspešnost javnih uslužbencev le spremlja in ne ocenjuje?*

»Letni razgovor je zame le eden od načinov spremljanja uspešnosti javnega uslužbenca. Javne uslužbenke sicer spremljam sproti (evidenca izjemnih dogodkov).«

- *Ali menite, da obstoječi koncept letnih razgovorov v praksi omogoča doseganje ciljev, ki so opredeljeni z zakonodajo (spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev)?*

»Delno. V praksi se dogaja, da je pri posameznih javnih uslužbencih težje opredeliti konkretne cilje in le-te spremljati, ker so nekateri odvisni od zunanjih dejavnikov (npr. število prejetih vlog), prav tako rok reševanja ni odvisen samo od uradnika (npr. ko stranka dvakrat poda vlogo za podaljšanje roka za odpravo pomanjkljivosti, ne prevzame pošte). Vse to so razlogi, ki podaljšujejo roke reševanja zadev. Poleg navedenega niso določeni podrobnejši kriteriji ugotavljanja uspešnosti dogovorjenih ciljev. Glede kariere in možnosti napredovanja znotraj Upravne enote predvsem na zahtevnejše delovno mesto je v praksi malo možnosti oziroma jih skoraj ni. Fluktuacije za zapolnitev zahtevnejših in vodstvenih delovnih mestih običajno ni.«

- *Ali menite, da bi sočasna izvedba letnega razgovora in ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev pripomogla k večji uspešnosti in ekonomičnosti tega instrumenta?⁶⁷*

»O tem sem že razmišljala. V kolikor bi bili opredeljeni podrobnejši cilji in tudi določena njihova merljivost, bi verjetno sočasna izvedba letnega razgovora in ocenjevanja uspešnosti pripomogla k večji uspešnosti in učinkovitosti tega instrumenta.«

Nadpovprečno uspešnim zaposlenim mora sistem razvoja kadrov omogočiti različne možnosti za napredovanje. Pri načrtovanju napredovanja moramo po mnenju Možine (Možina in drugi

⁶⁷ Merjene ekonomičnosti temelji na popolni jasnosti ciljev in vzročnih povezanosti za doseg te ciljev, le da je več znanih oziroma možnih poti, kako do teh ciljev priti. Pri tem je ključna primerjava stroškov, ki so nastali ob izbiri ene od poti v primerjavi z drugimi možnostmi. Pri uspešnosti pa gre za merjenje izida z vidika doseganja svojih ciljev. Več o tem Bučar (1981) in Thompson (1967) v Haček in Bačlija 2008, 61–63.

2002, 62) poleg delovne uspešnosti upoštevati tudi razvojni potencial in razvojne ambicije posameznika. Pri ugotavljanju razvojnih zmožnosti skušamo oceniti strokovne, vodstvene in mobilnostne zmožnosti zaposlenih (Bagon in drugi 2006, 228).

- *Ali napredovanje uradnikov v naziv poteka na podlagi ocene delovne uspešnosti in ob sočasnem upoštevanju njihovih ambicij, potencialov oziroma razvojnih zmožnosti?*

»Deloma. V upravni enoti smo glede tega omejeni, saj možnosti organa ne morejo upoštevati ambicij posameznika. Pristojnosti so vnaprej določene, prav tako tudi sistemizacija.«

- *Ali je v vašem organu določena prisilna distribucija ocen, ki omogoča napredovanje v naziv le najboljšim uradnikom?*

»Ne, ni določene prisilne distribucije ocen. Ocenjevanje skušamo izpeljati v skladu z določenimi kriteriji in ne ocenjujemo uradnikov z najvišjimi ocenami samo zato, da bi lahko napredovali. Žal pa se tega ne držijo drugi organi. Pri tem nastajajo velike razlike in lahko trdim, da se je sistem izjalovil. Menim, da bi bila zakonsko definirana distribucija ocen dobrodošla, saj iz dolgoletnih izkušenj izhaja, da je v organu v poprečju 10 odstotkov nadpovprečnih »odličnih« in 10 odstotkov »zadovoljivih« javnih uslužbencev.«

- *Ali je po vašem mnenju ocenjevanje delovne uspešnosti uradnikov v obstoječem sistemu javnih uslužbencev pošteno in transparentno?⁶⁸*

»Ne, predvsem ko dobimo poročila ostalih državnih organov (predvsem ministrstev) ni zaznati poštenosti in transparentnosti ocenjevanja.«

- *Ali je napredovanje uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto povezano s spremembo dela in z opravljanjem zahtevnejših nalog?*

⁶⁸ Kriteriji za oceno poštenosti in transparentnosti: ocene so določene realno glede na rezultate dela, uvedena je diferenciacija med uspešnimi in neuspešnimi uradniki, zagotovljena je jasnost, veljavnost in zanesljivost ocenjevanja.

»Ne. Običajno spremenimo v višjo zahtevnost delovno mesto, predvsem zaradi posameznika, ki se je izkazal za uspešnega in ustvarjalnega oziroma zato, da preprečimo njegov odhod iz organa.«

Z novelo Zakona o javnih uslužbencih iz leta 2008, ki velja od 15. 7. 2008, je bil ukinjen strokovni izpit kot pogoj za imenovanje uradnikov v naziv. Uradnikom ni treba več opravljati državnega izpita iz javne uprave oziroma strokovnega upravnega izpita. Za zaposlitev uradnikov v državni upravi zadostuje obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv brez preverjanja znanja.

- *Kaj menite o rešitvi iz novele ZJU, po kateri uradnikom ni več treba opraviti strokovnega izpita za imenovanje v naziv, s katerim se je preverjala njihova strokovna usposobljenost?*

»Menim, da bi moral državni izpit ostati kot eden izmed pogojev za zasedbo delovnega mesta. Le vsebina izpita bi se morala prilagoditi zakonodaji s področja dela. Primeren se mi zdi koncept prejšnje ureditve pred novelo ZJU, ko so kandidati praktični del izpita opravljali na Upravni akademiji.«

Po ZJU (81/3. čl.) je udeležba na usposabljanju »Vodenje in upravljanje v upravi« pogoj za zasedbo najvišjih položajnih delovnih mest generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi in načelnikov upravnih enot, ki so ključna za strokovno in kakovostno delo uprave. Program se nanaša na razvoj najvišjih menedžerskih struktur s pridobitvijo funkcionalnih znanj vodenja v javni upravi, upravljanja človeških virov in drugih specialnih znanj. Ta znanja se pridobijo v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj.⁶⁹

- *Ali se z usposabljanjem, ki se ga morajo udeležiti najvišji uradniki na položajih, pridobijo kompetence za uspešno in kakovostno opravljanje nalog odločanja, organiziranja, vodenja, upravljanja človeških, finančnih in drugih virov?*

⁶⁹ Pogoj za uspešno dokončanje usposabljanja je tvorno sodelovanje in vsaj 90-odstotna prisotnost udeleženca na predavanjih, brez preizkusa znanja.

»Deloma. Usposabljanje bi se moralo ponoviti na tri leta. Velik vpliv pa predstavljajo tudi večletne praktične izkušnje in volja posameznika, da gradi na svojih kompetencah.«

PRILOGA D

Intervju z Vodjo kadrovske službe na ministrstvu – oseba D (26. 3. 2009):

Uradnike za najvišje položaje v državni upravi izbirajo na podlagi javnega natečaja posebne natečajne komisije, ki jih imenuje Uradniški svet.⁷⁰ Posebna natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj.⁷¹ Funkcionar ima po 64. členu Zakona o javnih uslužbencih pristojnost, da med primernimi kandidati izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši za položaj.

- *Ali se v postopku javnega natečaja strokovna usposobljenost kandidatov za najvišje uradniške položaje presoja po vnaprej določenih merilih in standardih strokovne usposobljenosti?*

»Glede izbora za najvišje uradniške položaje nimam toliko izkušenj, ker se na obrambi (Ministrstvo za obrambo, op. a.) v obdobju moje zaposlitve teh kadrov ni menjalo. Več izkušenj imam na ministrstvu, kjer sem sedaj zaposlena. Vnaprej določena merila za izbiro kandidatov za uradniške položaje obstajajo. Odgovor na vaše vprašanje je torej da.«

- *Ali izkazana strokovna usposobljenost odločilno vpliva na dokončno izbiro najvišjih uradnikov, ki jo opravijo funkcionarji?*

»... Mislim oziroma lahko rečem, da ne. Minister si izbere ekipo oziroma strokovnjaka s področja dela in s tem že vnaprej preferira enega kandidata, kar se vidi že pri imenovanju vršilcev dolžnosti. Od predstojnika je odvisno, ali izbere kandidata le po strokovnih ali tudi po političnih kriterijih. Glede na moje izkušnje na Ministrstvu za obrambo strokovni kriteriji niso bili toliko upoštevani. V ministrstvu, kjer sem sedaj zaposlena, se po mojem mnenju izbirajo

⁷⁰ Z najvišjimi uradniki na položajih mislimo na generalne direktorje direktoriatov in generalne sekretarje v ministrstvih, predstojnike organov v sestavi, predstojnike vladnih služb in načelnike upravnih enot.

⁷¹ Standardi strokovne usposobljenosti obsegajo tri sklope: izkušnje, znanja in menedžerske sposobnosti in so osnova za preverjanje primernosti kandidatov za najvišje položaje v državni upravi. Pod strokovno usposobljenost štejemo strokovno znanje (izobrazba in druga funkcionalna ter specialna znanja) in osebne sposobnosti za opravljanje dela (ZJU, 6. čl.).

kandidati, ki so strokovno povezani s področjem dela, medtem ko je bila na obrambi izbira kandidatov bolj spolitizirana. Predvsem je izbira zelo odvisna od samega predstojnika, manevrskega prostora za izbor kandidata, ki ga želi predstojnik, pa je dovolj.«

105. člen Zakona o javnih uslužbencih določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem. Postopek letnega razgovora se izvaja ločeno od postopka ocenjevanja javnih uslužbencev.

- *Kakšen pomen pripisujete izvajanju letnih razgovorov z javnimi uslužbenci, kjer se v skladu z zakonodajo delovna uspešnost javnih uslužbencev le spremlja in ne ocenjuje?*

»Koncept letnega razgovora je po mojem mnenju dober. Menim, da bi bil letni razgovor lahko odlično orodje za vpeljavo kadrovskega menedžmenta in razvoja kadrov v javno upravo. Letni razgovor je bil predvsem vsiljen s predpisi, medtem ko v javni upravi še ni prišlo do spremembe v miselnosti zaposlenih. Vodje so sicer opravili usposabljanje za vodenje letnih razgovorov, vendar se ni upoštevala njihova usposobljenost za vodenje letnega razgovora oziroma ali imajo sploh sposobnost vodenja kadra. Ker v državni upravi nimamo meril za vodenje organizacijskih enot, kjer poleg strokovnega znanja vodja potrebuje tudi znanje o ravnanju z ljudmi, se zdi, da letni razgovori nimajo svoje prave funkcije. Treba je izhajati iz priprave okolja in potem uvesti letne razgovore. Namesto tega se je uvedlo letne razgovore brez ustreznih priprav. Sicer pa imam osebno z letnimi razgovore pozitivne izkušnje. Poskusila sem jih upoštevati pri organizaciji dela in pri razdelitvi delovnega področja v organizacijski enoti. Za večino vodij pa je letni razgovor le obveznost, ki jo morajo izvesti. Mislim, da je letni razgovor dobra ideja, ki pa mora biti celostno vpeta v sistem, namesto da je posamezna točka vodenja oziroma dela z ljudmi brez ustreznega ozadja.«

- *Ali menite, da obstoječi koncept letnih razgovorov v praksi omogoča doseganje ciljev, ki so opredeljeni z zakonodajo (spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev)?*

»Po mojem mnenju je letni razgovor predvsem sledenje formalnostim, vključno s pripravo poročila o izvajanju razgovorov. Cilji, ki so opredeljeni z zakonodajo po mojem mnenju niso doseženi ... Mogoče lahko posamezni vodja za svojo organizacijsko enoto doseže te cilje,

vendar so organizacijske enote tako vpete v sistem, da je vprašanje, kaj lahko naredi vodja pri karieri javnega uslužbenca na letnem razgovoru, če cela hierarhija ne deluje ustrezno.«

- *Ali menite, da bi sočasna izvedba letnega razgovora in ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev pripomogla k večji uspešnosti in ekonomičnosti tega instrumenta?*⁷²

»Po mojem mnenju bi bila ta rešitev prav tako ustrezna. Problem je v tem, da bi se podaljšal čas, ki je potreben za izvajanje letnega razgovora in ocenjevanja ... Vodja si namreč težko rezervira čas za razgovor s podrejenim. Mogoče pa bi bilo smotno, da se to opravi sočasno. Glede na moje izkušnje organizacija dela težko omogoča takšno izvedbo.«

Nadpovprečno uspešnim zaposlenim mora sistem razvoja kadrov omogočiti različne možnosti za napredovanje. Pri načrtovanju napredovanja moramo po mnenju Možine (Možina in drugi 2002, 62) poleg delovne uspešnosti upoštevati tudi razvojni potencial in razvojne ambicije posameznika. Pri ugotavljanju razvojnih zmožnosti skušamo oceniti strokovne, vodstvene in mobilnostne zmožnosti zaposlenih (Bagon in drugi 2006, 228).

- *Ali napredovanje uradnikov v naziv poteka na podlagi ocene delovne uspešnosti in ob sočasnem upoštevanju njihovih ambicij, potencialov oziroma razvojnih zmožnosti?*

»Menim, da ne oziroma delno, odvisno tudi od konkretnega primera. Na podlagi določenih ocen uradnik lahko napreduje v naziv, čeprav je treba izhajati iz vprašanja, zakaj je zaposleni na primer odlično ocenjen. Glede na svoje izkušnje pri vodenju bi osebno večino podrejenih celo bolj napredovala, kot so napredovali na podlagi ocen. V konkretnih primerih je lahko svetovalec (univerzitetni diplomirani pravnik) ob ustrezni sposobnosti opravljal tudi podsekretarske naloge ... Če predpostavljamo, da je kader ambiciozen in je pripravljen delati ga lahko nagradimo tudi z napredovanjem v naziv ... Opažam pa, da se vodje neradi zamerijo podrejenim, ne želijo preizkusa ocene, ki jo lahko zahteva uradnik, tožbe in podobno.«

⁷² Merjene ekonomičnosti temelji na popolni jasnosti ciljev in vzročnih povezanosti za doseganje teh ciljev, le da je več znanih oziroma možnih poti, kako do teh ciljev priti. Pri tem je ključna primerjava stroškov, ki so nastali ob izbiri ene od poti v primerjavi z drugimi možnostmi. Pri uspešnosti pa gre za merjenje izida z vidika doseganja svojih ciljev. Več o tem Bučar (1981) in Thompson (1967) v Haček in Bačlija 2008, 61–63.

- *Ali je v vašem organu določena prisilna distribucija ocen, ki omogoča napredovanje v naziv le najboljšim uradnikom?*

»Ko sem bila na začetku svoje kariere na Ministrstvu za obrambo, je bila določena distribucija ocen. Zadnjih nekaj let tega ni več. Kot vodja nikoli nisem dobila navodil za prisilno distribucijo ocen, prav tako pa s tem ne bi soglašala. Tudi na ravni organa takšne distribucije nismo izvajali.«

- *Ali je po vašem mnenju ocenjevanje delovne uspešnosti uradnikov v obstoječem sistemu javnih uslužbenecv pošteno in transparentno?⁷³*

»... Osebnostno sem skušala upoštevati kriterije za določitev ocene odlično, dobro itn. tudi glede na obseg opravljenega dela. Vendar sem bila velikokrat v dilemi, koliko lahko javni uslužbenec pripravi kvaliteten izdelek v primeru povečanega obsega dela in časovnih rokov. Lansko leto, ko smo bili v kadrovskih službah zelo obremenjeni z delom, sem to dejstvo upoštevala tudi pri določitvi ocen.«

- *Ali je napredovanje uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto povezano s spremembo dela in z opravljanjem zahtevnejših nalog?*

»Glede na svoje izkušnje lahko rečem, da so moji podrejeni opravljali delo višje stopnje zahtevnosti, izven zahtevnosti svojega delovnega mesta. Primer so bili pravniki svetovalci, ki so samostojno pripravljali strokovna mnenja višje stopnje zahtevnosti, kot je to izhajalo iz opisa nalog. Torej lahko rečem, da izkušenj s premestitvami uradnikov na višja delovna mesta nisem imela, celo obratno. Problem je bil v podcenjenem kadru, ki je že opravljal zahtevnejše naloge, pri tem pa iz organizacijskih razlogov oziroma kalupov ni bilo mogoče oblikovati zahtevnejših delovnih mest višjih svetovalcev, na katerih bi lahko uradniki tudi formalno opravljali zahtevnejše naloge ...«

⁷³ Kriteriji za oceno poštenosti in transparentnosti: ocene so določene realno glede na rezultate dela, uvedena je diferenciacija med uspešnimi in neuspešnimi uradniki, zagotovljena je jasnost, veljavnost in zanesljivost ocenjevanja.

Z novelo Zakona o javnih uslužbencih iz leta 2008, ki velja od 15. 7. 2008, je bil ukinjen strokovni izpit kot pogoj za imenovanje uradnikov v naziv. Uradnikom ni treba več opravljati državnega izpita iz javne uprave oziroma strokovnega upravnega izpita. Za zaposlitev uradnikov v državni upravi zadostuje obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv brez preverjanja znanja.

- *Kaj menite o rešitvi iz novele ZJU, po kateri uradnikom ni več treba opraviti strokovnega izpita za imenovanje v naziv, s katerim se je preverjala njihova strokovna usposobljenost?*

»Pred leti, ko je bil uveden strokovni izpit po ZJU, sem poslušala razlage odgovornih oseb na Ministrstvu za javno upravo, kako je treba uradnike usposobiti in kako bo preverjanje strokovne usposobljenosti zvišalo strokovno raven zaposlenih ... Čez nekaj let so odgovorni iz istega ministrstva razlagali ravno nasprotno, torej da strokovni izpit ni več potreben. Strokovni izpit po mojem mnenju ni zadostil modernim metodam dela in je bil razvrednoten ostanek prejšnjega sistema ... Glede na zasnovo strokovni izpit ni zagotavljal strokovne usposobljenosti uradnikov, zato je bil neustrezen in nepotreben. Strinjam pa se, da strokovni izpit za uradnike ni slaba rešitev, vendar bi moral biti usmerjen v opravljanje konkretnih nalog, pripravo eseja na neko temo in podobno. Sedanja rešitev usposabljanja za imenovanje v naziv pa je popolnoma razvrednotena.«

Po ZJU (81/3. čl.) je udeležba na usposabljanju »Vodenje in upravljanje v upravi« pogoj za zasedbo najvišjih položajnih delovnih mest generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi in načelnikov upravnih enot, ki so ključna za strokovno in kakovostno delo uprave. Program se nanaša na razvoj najvišjih menedžerskih struktur s pridobitvijo funkcionalnih znanj vodenja v javni upravi, upravljanja človeških virov in drugih specialnih znanj. Ta znanja se pridobijo v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj.⁷⁴

⁷⁴ Pogoj za uspešno dokončanje usposabljanja je tvorno sodelovanje in vsaj 90-odstotna prisotnost udeleženca na predavanjih, brez preizkusa znanja.

- *Ali se z usposabljanjem, ki se ga morajo udeležiti najvišji uradniki na položajih, pridobijo kompetence za uspešno in kakovostno opravljanje nalog odločanja, organiziranja, vodenja, upravljanja človeških, finančnih in drugih virov?*

»To je odvisno predvsem od posameznika in njegovih interesov za to in tudi druga dodatna usposabljanja. Glede na svoje izkušnje lahko rečem, da nekateri vodilni niso bili zainteresirani za tovrstno usposabljanje in razvijanje znanj na tem področju. Seveda so tudi odlični vodje, ki UČV posvečajo večjo pozornost in se zavedajo, da delajo z ljudmi in ne z »drvmi«. Dokler najvišje vodstvo v državni upravi ne bo sprejelo usposabljanja kot nujnosti, potem so tudi obvezni seminarji brez pomena. Torej je pomemben predvsem odnos do tovrstnih usposabljanj. Usposabljanje za najvišje uradnike je nedvomno potrebno, odvisno pa je, kako se ga izvaja in kakšen je njihov odnos do tega instrumenta ...«

PRILOGA E

Intervju z Bojanom Bugaričem (21. 4. 2009):⁷⁵

Uradnike za najvišje položaje v državni upravi izbirajo na podlagi javnega natečaja posebne natečajne komisije, ki jih imenuje Uradniški svet.⁷⁶ Posebna natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj.⁷⁷ Funkcionar ima po 64. členu Zakona o javnih uslužbencih pristojnost, da med primernimi kandidati izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši za položaj.

- *Ali po vašem mnenju koncept javnega natečaja za izbiro najvišjih uradnikov na položajih prepreči prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti?*

»Ne. Predvsem postopki preko Uradniškega sveta in sistema, ki ga vpeljuje zakon, zaradi številnih nedoslednosti v zakonu ne omogočajo doseganje želenega cilja. Ideja je dvofazni postopek. V prvi fazi strokovni filter – Uradniški svet in posebna natečajna komisija, ki izbere kandidate, v drugi fazi pa minister zgolj med najboljšimi izbere enega kandidata. Tukaj je več problemov, od strukture Uradniškega sveta do premalo dorečenih struktur posebnih natečajnih komisij. In tretjič nerazumna pravica ministra, da lahko zavrne imenovanje kandidata in posebni natečajni komisiji predlaga svojo komisijo, kar politizira že to prvo fazo izbora. Ni jasno, zakaj potrebujemo dve fazi, če lahko politika že v prvi fazi opravi selekcijo. Moja ideja je v jasnejši smeri *Civil Service Commission*, kot jo imajo v Veliki Britaniji in v nekaterih drugih državah, kjer nepolitični del opravi predhodno izbiro, ministri pa lahko odločajo glede ključnih kadrov.«

⁷⁵ Prof. dr. Bojan Bugarič, doktor pravnih znanosti, je predavatelj na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

⁷⁶ Z najvišjimi uradniki na položajih mislimo na generalne direktorje direktorats in generalne sekretarje v ministrstvih, predstojnike organov v sestavi, predstojnike vladnih služb in načelnike upravnih enot.

⁷⁷ Standardi strokovne usposobljenosti obsegajo tri sklope: izkušnje, znanja in menedžerske sposobnosti in so osnova za preverjanje primernosti kandidatov za najvišje položaje v državni upravi. Pod strokovno usposobljenost štejemo strokovno znanje (izobrazba in druga funkcionalna ter specialna znanja) in osebne sposobnosti za opravljanje dela (ZJU, 6. čl.).

105. člen Zakona o javnih uslužbencih določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem. Postopek letnega razgovora se izvaja ločeno od postopka ocenjevanja javnih uslužbencev.

- *Ali vzpostavljen sistem letnih razgovorov omogoča načrtno, racionalno in sistematično upravljanje človeških virov v državni upravi? Ali ta koncept zasleduje cilje, ki so bili opredeljeni z ZJU (spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev)?*

»Ne, sistem letnih razgovorov ne omogoča načrtnega in sistematičnega upravljanje z zaposlenimi v državni upravi in ne zasleduje ciljev, ki so bili opredeljeni z ZJU. Kot sem imel možnost opazovati in kot slišim, čeprav to niso empirične študije, ampak informacije od različnih uradnikov, je to izgubljanje časa. Ne šef, ne podrejeni ne vesta točno, za kaj gre pri letnem razgovoru, razen seveda to, da tako piše v zakonu. Iskanje vrednosti letnega razgovora, čeprav so v praksi tudi taki primeri, pa ni splošno razširjeno. Splošno prepričanje ogromnega števila ljudi, ki jih srečujem, je, da je letni razgovor predpisana obveznost, ki pa je izgubila smisel.«

Z novelo Zakona o javnih uslužbencih iz leta 2008, ki velja od 15. 7. 2008, je bil ukinjen strokovni izpit kot pogoj za imenovanje uradnikov v naziv. Uradnikom ni treba več opravljati državnega izpita iz javne uprave oziroma strokovnega upravnega izpita. Za zaposlitev uradnikov v državni upravi zadostuje obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv brez preverjanja znanja.

Po ZJU (81/3. čl.) je udeležba na usposabljanju »Vodenje in upravljanje v upravi« pogoj za zasedbo najvišjih položajnih delovnih mest generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi in predstojnikov vladnih služb ter načelnikov upravnih enot, ki so ključna za strokovno in kakovostno delo uprave. Program se nanaša na razvoj najvišjih menedžerskih struktur s pridobitvijo funkcionalnih znanj vodenja v javni upravi, upravljanja

človeških virov in drugih specialnih znanj. Ta znanja se pridobijo v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj.⁷⁸

- *Ali je usposabljanje uradnikov za imenovanje v naziv in usposabljanje za najvišje uradnike na položajih po programu »Vodenje in upravljanje v upravi« potrebno in je tudi ustrezno koncipirano?*

»Ni samo potrebno, ampak je nujno! Problem je v tem, da pri nas ni institucij, ki bi ponujale ustrezne programe. Usposabljanja se pogosto zreducirajo na poznavanje ZUP-a oziroma postopkov, ki bi jih morali uradniki že poznati. Ni pa pravih programov, kjer bi uradniki dobili tisto znanje, ki ga potrebujejo. Domače institucije in šole nimajo ustreznih kvalitetnih programov, tuje institucije pa pogosto nimajo programov, prilagojenih lokalnemu kontekstu. Nizozemski avtor Tony Verheijen poudarja, da so pred sistemskimi reformami države v tranziciji storile največ napak, ker niso uspele vzpostaviti ustreznega sistema izobraževanja in usposabljanja najvišjih uradnikov. Menedžerska elita pa je pri nas katastrofalno slaba. Visoki uradniki bi morali biti gonila sila na ministrstvih, vendar odpovedo, zato veliko storitev za organe opravljajo zunanji izvajalci. Izobraževanje je nujno potrebno, vendar imamo trenutno birokratske izpite oziroma usposabljanja, kot so ZUP ipd., po drugi strani pa ministrstvo ne ve, kako prenesti evropsko direktivo z nekaj členi v domači pravni red. To je nevzdržno.«

⁷⁸ Pogoj za uspešno dokončanje usposabljanja je tvorno sodelovanje in vsaj 90-odstotna prisotnost udeleženca na predavanjih, brez preizkusa znanja.

Priloga F: Ocenjevalni list za ocenjevanje uradnikov zaradi napredovanja v naziv po ZJU

1. PODATKI O URADNIKU
Uradnik/ca:
Notranja organizacijska enota:
Delovno mesto:
Naziv:

2. OCENA:	
Delo je opravljal: <input type="checkbox"/> A. odlično <input type="checkbox"/> B. dobro <input type="checkbox"/> C. zadovoljivo <input type="checkbox"/> D. nezadovoljivo <input type="checkbox"/> E. se ne oceni	
Datum določitve ocene:	Podpis ocenjevalca/ke
Ocenil/a:	

3. OBRAZLOŽITEV:
Opisna ocena delovne uspešnosti za uradnika(co) je pripravljena na posebnem listu, ki je priloga 1 tega ocenjevalnega lista.

4. SEZNANITEV Z OCENO:		
Datum:		
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">Podpis ocenjenega/ne</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">Podpis ocenjevalca/ke</td> </tr> </table>	Podpis ocenjenega/ne	Podpis ocenjevalca/ke
Podpis ocenjenega/ne	Podpis ocenjevalca/ke	

5. OCENA DELOVNIH IN STROKOVNIH KVALITET:

5.1. REZULTATI DELA

STROKOVNOST (izvajanje nalog v skladu s predpisi in pravili stroke)	OBSEG DELA (količina opravljenega dela; dodatno delo)	PRAVOČASNOST (izvajanje nalog v predvidenih rokih)
<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo	<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo	<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo

5.2. SAMOSTOJNOST, USTVARJALNOST, NATANČNOST

SAMOSTOJNOST (izvajanje nalog brez potrebe po dajanju natančnih navodil in brez potrebe po nadzorovanju)	USTVARJALNOST (razvijanje novih, uporabnih idej; dajanje koristnih pobud in predlogov)	NATANČNOST (pogostost napak)
<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo	<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo	<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo

5.3. ZANESLJIVOST (izpolnjevanje dogovorjenih obveznosti; izvajanje nalog brez potrebe po preverjanju; popoln in točen prenos informacij)

<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo
--

5.4. KVALITETA SODELOVANJA IN ORGANIZIRANJA DELA

SODELOVANJE (timsko delo; odnos do sodelavcev; prenašanje znanja)	ORGANIZIRANJE DELA (organizirana in načrtovana izraba delovnega časa glede na vsebino nalog in postavljene roke; prilagoditev nepredvidenim situacijam)
<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo	<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo

5.5. DRUGE SPOSOBNOSTI V ZVEZI Z OPRAVLJANJEM DELA

INTERDISCIPLINARNOST (povezovanje znanja iz različnih delovnih področij)	ODNOS DO UPORABNIKOV STORITEV	KOMUNICIRANJE (pisno in ustno izražanje)
<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo	<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo	<input type="checkbox"/> a) odlično <input type="checkbox"/> b) dobro <input type="checkbox"/> c) zadovoljivo <input type="checkbox"/> d) nezadovoljivo

Priloga 1: OBRAZLOŽITEV OCENE:

Vir: Ministrstva za šolstvo in šport – interno gradivo (2007).

Priloga G: Preglednica standardov strokovne usposobljenosti, metod preverjanja usposobljenosti in meril za izbiro

STANDARDI STROKOVNE USPOSOBLJENOSTI	Metode preverjanja usposobljenosti	Merila ustreznosti – primernosti kandidata
		neustrezno /ustrezno /odlično
I. sklop standardov: IZKUŠNJE Elementi standarda		
a) kakovost delovnih izkušenj (najmanj 3 leta na področju, za katero kandidira ali na sorodnem področju v javnem ali zasebnem sektorju) glede na zahtevnost in obseg delovnega področja	<u>preučitev dokumentacije,</u> <u>razgovor</u>	N U O
b) kakovost vodstvenih izkušenj (najmanj 3 leta na vodstvenih delovnih mestih enake ali podobne zahtevnosti ali 5 let na drugih vodstvenih delovnih mestih (v javnem ali zasebnem sektorju)	<u>preučitev dokumentacije,</u> <u>razgovor</u>	N U O
Ocena po sklopu IZKUŠNJE	strokovna odločitev	neprimeren / primeren
II. sklop standardov: ZNANJE Elementi standarda		
c) poznavanje problematike področja	<u>razgovor</u>	N U O
d) strokovna uveljavljenost na področju	<u>razgovor, reference</u>	N U O
e) poznavanje pravne ureditve področja	<u>razgovor</u>	N U O
f) poznavanje načel in razvojnih usmeritev delovanja državne uprave	<u>razgovor</u>	N U O
g) poznavanje načrtovanja in rabe proračunskih sredstev	<u>razgovor</u>	N U O
h) poznavanje delovanja institucij in pravnega reda Evropske unije s področja dela	<u>razgovor, pisno dokazilo</u>	N U O
i) znanje vsaj enega tujega jezika	pisno dokazilo ali potrdilo, <u>razgovor</u> ali <u>preučitev dokumentacije</u>	N U O
Ocena po sklopu ZNANJE	strokovna odločitev	neprimeren / primeren
III. sklop standardov: MENEDŽERSKE SPOSOBNOSTI Elementi standarda		
j) upravljaljske sposobnosti	<u>razgovor, priporočila</u> ali ocena strokovne institucije	N U O
k) vodstvene sposobnosti	<u>razgovor, priporočila</u> ali ocena strokovne institucije	N U O
l) komunikacijske veščine	<u>razgovor</u>	N U O
Ocena po sklopu MENEDŽERSKE SPOSOBNOSTI	strokovna odločitev	neprimeren / primeren
Končna ocena primernosti kandidata	strokovna odločitev	NEPRIMEREN / PRIMEREN

Vir: Uradniški svet 2007.

