

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Strnad

**Izobraževanje in napredovanje javnih uslužbencev – primer Ministrstva za
infrastrukturo in prostor**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Strnad

Mentor: red. prof. dr. Marjan Brezovšek

**Izobraževanje in napredovanje javnih uslužbencev – primer Ministrstva za
infrastrukturo in prostor**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

*»Sreča ni v glavi in ne v daljavi,
ne pod palcem skrit zaklad.
Sreča je, ko se delo dobro opravi.
In ko imaš nekoga rad.«*

(Pavček, 2009, 81)

Izobraževanje in napredovanje javnih uslužbencev – primer Ministrstva za infrastrukturo in prostor

Ko govorimo o izobraževanju in napredovanju kadrov govorimo o upravljanju človeških virov. Da je organizacija uspešna, je ključno ustrezno usposabljanje kadrov in njihovo nagrajevanje. V javnem sektorju se je z interventnimi zakoni in ukrepi sistem izobraževanja in napredovanja omejil zaradi gospodarske krize in posledičnega varčevanja. Preko empirične raziskave smo prikazali ravnanje javnih uslužbencev in njihov odnos do dodatnih izobraževanj ter napredovanj v času krize ter kako kriza vpliva na udeležbo na izobraževanjih in na doseganje delovnih rezultatov. Na udeležbo na dodatnih izobraževanjih vplivajo različni dejavniki, predpostavljali pa smo, da se javni uslužbenci dodatnih izobraževanj udeležujejo predvsem zaradi možnosti napredovanj. Zanimalo nas je, ali so napredovanja v času zamrznitve še vedno pomembna tema za zaposlene na izbranem organu. Za napredovanje javnih uslužbencev je ključnega pomena vsakoletno ocenjevanje njihovega dela, zato smo prikazali tudi vprašanje glede subjektivnosti in objektivnosti ocenjevanja ter pridobljene rezultate povezali s podatkom o delovni uspešnosti. Eden izmed ukrepov varčevanja v času recesije je tudi omejitev zaposlovanja ter zmanjševanje števila zaposlenih, zato smo iskali načine za zagotavljanje varnosti javnih uslužbencev na svojih delovnih mestih, v kolikor se počutijo ogrožene.

Ključne besede: javna uprava, izobraževanje, napredovanje, javni uslužbenci.

Training and Promotion of Civil Servants – The Case of Ministry of Infrastructure and Spatial Planning

Research about education and promotion of employees (or civil servants) is closely linked to management of human resources. Proper training and promotion are key factors for successful organisation. In public sector the economic crisis and austerity measures have led to the adoption of intervention laws and measures which limited system of education and promotion. Through empirical studies we have demonstrated behaviour of public servants and their attitude towards further training and promotion in times of crisis. Further on the impact of the crisis on participation in training and business results has been conducted. Through research we presumed that civil servants attend additional training mainly due to the possibility of their promotions. More on we wanted to know whether the promotion in time of austerity measures is still an important issue for employees within researched ministry. An annual evaluation of work of civil servants is crucial for their promotion, therefore questions about subjectivity and objectivity of the evaluation have been tackled and obtained results were linked with data on job performance. Employment restrictions are one of the austerity measures in time of recession, in this respect a research of the ways how to ensure the security of public servants' jobs has been done through the thesis.

Key words: Public Administration, Training, Promotion, Civil Servants.

Kazalo vsebine

1	Uvod	7
2	Metodološki okvir	9
2.1	Struktura magistrskega dela	9
2.2	Predmet in cilj preučevanja	9
2.3	Raziskovalna vprašanja	10
2.4	Metode in tehnike	12
3	Teoretična izhodišča	14
3.1	Javna uprava	14
3.2	Državna uprava	16
3.2.1	Organizacija državne uprave	18
3.3	Javni sektor	18
3.4	Javni uslužbenec	19
4	Sistem javnih uslužbencev	21
4.1	Reforma slovenskega uslužbenskega sistema	22
4.2	Smernice Evropske unije	23
5	Upravljanje človeških virov	24
5.1	Faze upravljanja človeških virov	25
5.2	Upravljanje človeških virov v EU	26
6	Upravljanje človeških virov v javni upravi	28
6.1	Sistem izobraževanja	30
6.1.1	Nameni in cilji izobraževanja v upravi	31
6.1.2	Financiranje izobraževanja	32
6.1.3	Strategija izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev	33
6.1.4	Dodatno izobraževanje in kariera javnega uslužbenca	35
6.1.4.1	Oblike kariere	36
6.1.5	Vloga Evropske unije	38
6.2	Sistem napredovanja	38
6.2.1	Vertikalno napredovanje	39
6.2.2	Horizontalno napredovanje	40
6.2.3	Ocenjevanje javnih uslužbencev	41
6.2.4	Vpliv interventnih ukrepov na napredovanje v plačne razrede in nazive	43
6.2.5	Nagrajevanje javnih uslužbencev	45
6.2.5.1	Delovna uspešnost	45
6.2.5.2	Dodatki	46
7	Empirična raziskava, obdelava podatkov in analiza	48
7.1	Splošno o Ministrstvu za infrastrukturo in prostor	48
7.2	Izbira in obdelava podatkov	49
7.3	Rezultati raziskovanja	50
7.3.1	Izobraževanje na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor	50
7.3.1.1	Letni načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja	52
7.3.1.2	Letno poročilo o izvedbi načrta izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj ter ocena učinkov	53
7.3.1.3	Pomembnost izobraževanj za zaposlene	54
7.3.1.4	Razlogi za udeležbo na dodatnih izobraževanjih	55
7.3.1.5	Vpliv dejavnikov na dodatna izobraževanja	56
7.3.1.6	Zagotavljanje varnosti na delovnem mestu	61
7.3.2	Napredovanje javnih uslužbencev na ministrstvu	62
7.3.2.1	Pomen napredovanja za javne uslužbence na MzIP	63

7.3.2.2 Ocenjevanje z vidika javnih uslužbencev	64
8 Sklep	68
9 Literatura	71
Priloga A: Anketni vprašalnik.....	76
Priloga B: Odgovor na prošnjo za pridobitev podatkov.....	79
Priloga C: Razlogi za udeležbo na dodatnem formalnem izobraževanju javnih uslužbencev na MzIP glede na njihovo vrsto zaposlitve	81
Priloga Č: Razlogi za udeležbo na dodatnih izobraževanjih, usposabljanjih in izpopolnjevanjih (neformalnih izobraževanjih) glede na delovno dobo javnih uslužbencev na MzIP	82

Kazalo slik, tabel in grafov

Slika 3.1: Javni sektor	19
Slika 4.1: Delitev uslužbenskega sistema na podsisteme.....	21
Slika 6.1: Strateško upravljanje človeških virov in vplivi okolja v michiganskem modelu	29
Slika 7.1: Organigram Ministrstva za infrastrukturo in prostor	48
Tabela 7.1: Starostna struktura anketirancev	50
Tabela 7.2: Vrednost Cramarjevega koeficienta po posameznih skupinah	57
Tabela 7.3: Vrsta zaposlitve in udeležba na dodatnem formalnem izobraževanju	58
Tabela 7.4: Delovna doba zaposlenega in udeležba na dodatnem neformalnem izobraževanju	59
Tabela 7.5: Verjetnost udeležbe na dodatnem izobraževanju brez finančne omejitve	60
Tabela 7.6: Združen prikaz verjetnosti udeležbe na dodatnih izobraževanjih brez finančne omejitve	60
Tabela 7.7: Pomembnost izobraževanj za zaposlene	64
Tabela 7.8: Pridobljene letne ocene zaposlenih na MzIP za leto 2010, 2011 in 2013	66
Tabela 7.9: Mnenje zaposlenih o ocenjevanju glede na delovno mesto	66
Graf 7.1: Odgovori na vprašanje Ali ste se kadarkoli v času zaposlitve v javni upravi dodatno formalno izobraževali?	54
Graf 7.2: Odgovori na vprašanje Ali ste se v času zaposlitve v javni upravi kadarkoli udeležili dodatnih usposabljanj?.....	54
Graf 7.3: Razlogi za vpis na dodatna formalna izobraževanja.....	55
Graf 7.4: Razlogi za udeležbo na dodatnih neformalnih usposabljanjih.....	56
Graf 7.5: Zagotavljanje varnosti na delovnem mestu zaposlenih na MzIP.....	61
Graf 7.6: Pojem napredovanja za zaposlene na MzIP.....	63
Graf 7.7: Doseganje boljših delovnih rezultatov javnih uslužbencev v času krize.....	65

1 Uvod

Sistem javnih uslužbencev se teoretično deli na tri ravni (Haček 2001): institucionalna raven, operativna raven in simbolna raven. Javna uprava pa je v prvi vrsti namenjena zadovoljevanju potreb državljanov (Haček 2005). V magistrski nalogi bom govorila predvsem o operativni ravni (klasifikacijski sistem javnih uslužbencev, upravljanje človeških virov ter sistem zaposlovanja javnih uslužbencev). Zakon o javnih uslužbencih opredeljuje javne uslužbence kot posameznike, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju, razen funkcionarjev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Termin javni uslužbenec, se je, kot pravita Drewry in Butcher (1991, 13), »prvič uporabil v 18. stoletju, z namenom razlikovanja med zaposlenimi v javni upravi in zaposlenimi v vojski.«

Leta 1980 se je prvič začelo govoriti o upravljanju s človeškimi viri (HRM), saj se je delovno okolje začelo spreminjati (Beardwell in drugi 2004). Upravljanje človeških virov v javni upravi med drugim zajema tudi izobraževanje in napredovanje. HRM je po Armstrongu (2001) strateški pristop k ljudem v organizaciji, ki s svojimi dosežki prispevajo k ciljem, saj delovne naloge postajajo zahtevnejše in obsežnejše, uporabniki javnih storitev pa izkazujejo čedalje večje zahteve (Haček in Bačlija 2007; Ferfila in drugi 2007). Zasebne organizacije, večinoma zaposlujejo ljudi kot vire, javna uprava pa ima tudi širše naloge do zaposlenih, saj so zaposleni v javni upravi tisti, ki zagotavljajo osnovne storitve za skupnost, zato mora biti država zgled zasebnim organizacijam (Farnham in Hortom 1996; Brejc 2000; Svetlik in drugi 2009).

Če želimo dosežati boljše delovne rezultate, učinkovitost ter produktivnost, je potrebno vlagati v izobraževanje svojih zaposlenih. Vseživljenjsko izobraževanje ter dodatna usposabljanja sta ključna pri iskanju potrebnih informacij, da zagotovimo čim uspešnejše delovanje katerekoli organizacije ali organa. Znanje je potrebno nadgrajevati v tistem delu, ki se navezuje na delovno področje zaposlenega (Brečko 2014). Z dodatnimi izobraževanji dosežemo pri zaposlenemu boljšo motivacijo, večje zadovoljstvo, boljše delovne rezultate ter boljšo strokovno usposobljenost. Vse to pa prinese tudi boljše delovanje državne in javne uprave, ki pa je najpomembnejše za državljane oz. uporabnike javnih storitev (Špenko 2010).

Motivacijo za dobro opravljanje svojih del pa zaposleni dobijo še preko sistema nagrajevanja, kamor uvrščamo tudi napredovanje. Finančno spodbujanje tako pripomore k boljšim delovnim rezultatom in učinkovitosti zaposlenih (Mlakar 2014). Vendar pa ni vsak sistem nagrajevanja dober sistem. Fesel Kamenik (2014, 12) pravi, da je potrebno v vsaki organizaciji zaposlene vključevati, kadar se oblikuje sistem nagrajevanja, saj se tako izognemo demotivaciji. Obstaja več sistemov nagrajevanja, v javnem sektorju pa sta najpomembnejša napredovanje in izplačilo dodatkov, predvsem z naslova delovne uspešnosti, ki pa sta zaznamovana z gospodarsko krizo (Vidič 2008).

2 Metodološki okvir

2.1 Struktura magistrskega dela

Magistrsko delo v celoti je sestavljeno iz dveh delov. Prvi del zajema pojmovno teoretična izhodišča. V tem delu predstavim pojem upravljanja človeških virov, ki je del operativne ravni sistema javnih uslužbencev. Opišem sistem javnih uslužbencev in nato, za potrebe razumevanja nadaljnje raziskave, sistem izobraževanja in napredovanja javnih uslužbencev v sistemu slovenske javne uprave. Ker ta dva sistema v trenutnem času močno zaznamuje gospodarska kriza in varčevalni ukrepi, prikažem tudi vpliv interventnih zakonov in omejitve pri napredovanju in dodatnemu izobraževanju. Drugi del magistrskega dela pa zajema empirično raziskavo, ki sem jo opravila med zaposlenimi na izbranem državnem organu, Ministrstvu za infrastrukturo in prostor. V tem delu sem preko pridobljenih rezultatov s pomočjo anketnega vprašalnika, analizirala in iskala odgovore na zastavljena raziskovalna vprašanja glede dodatnega izobraževanja in napredovanja javnih uslužbencev. Na koncu dela se nahaja še sklep, v katerem odgovorim na zastavljena raziskovalna vprašanja.

2.2 Predmet in cilj preučevanja

Kadrovska služba vsako leto, skladno z obstoječo zakonodajo, pripravi načrt izobraževanja in usposabljanja, v katerem mora upoštevati potrebe po izobraževanju in usposabljanju, možnosti za izvajanje izobraževanja in usposabljanja in financiranje (Haček in Bačlija 2012). Haček in Bačlija (2012, 66) pravita, da je »glavni namen izobraževanja in usposabljanja zaposlenih v javni upravi pridobivanje novega, dodatnega znanja.« Najpomembnejši obliki izobraževanja javnih uslužbencev sta: akcijsko učenje, ki poudarja učenje na resničnih delovnih problemih, udeleženci pa jih poskušajo rešiti s skupinskim delom ter procesno usmerjeni seminar, kjer prihaja do povezave učne vsebine s prakso (Beardwell in drugi 2004; Brečko 2010; Haček in Bačlija 2012, 68–70). Da državni organi vlagajo v svoje zaposlene in da zaznavajo potrebe po dodatnih izobraževanjih, nam pokaže tudi Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev, ki ga je Vlada RS sprejela leta 2006 (Lavrič 2010; Haček in Bačlija 2012).

Napredovanje je zelo povezano s kariero posameznika, ki je življenjska pot zaposlenega upoštevajoč pridobljene izkušnje, znanja,... in ne le kopičenje izkušenj (Hall in Mirvis 1995). »Napredovanje javnih uslužbencev pomeni pomikanje na vse zahtevnejša in odgovornejša

delovna mesta oziroma na položaje, ki zagotavljajo ugodnejše gmotne možnosti in druge delovne razmere« (Haček in Bačlija 2007, 122). Razlikujemo med dvema vrstama napredovanj: horizontalno, ki pomeni napredovanje le v plačnih razredih, delovno mesto in naziv pa ostaneta ista ter vertikalno, kjer javni uslužbenec napreduje na zahtevnejše delovno mesto (Ferfila in drugi 2007) napredovanje pa ni avtomatično, temveč je odvisno od objektivnih in subjektivnih okoliščin (Haček in Bačlija 2007; Haček 2009). Napredovanje je motivacijski dejavnik, saj spodbuja zaposlene, da se trudijo doseči pogoje za napredovanje (Bagon 2003). Pogoj za napredovanje javnih uslužbencev je, po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, delovna uspešnost, izkazana v napredovalem obdobju. Napredovanje je lahko avtomatično (ko preteče določeno obdobje dela, ali če javni uslužbenec doseže višjo stopnjo izobrazbe) ali neavtomatično, ki je odvisno od ocene sposobnosti in uspeha uslužbenca (prilagojeno sistemu klasifikacije delovnih mest) (Virant 2004).

Namen magistrskega dela bo tako celovit prikaz sistema izobraževanja ter napredovanja in ocenjevanja javnih uslužbencev. Cilji, ki jih bom preko empirične raziskave poskušala doseči pa so ugotoviti kakšen odnos imajo zaposleni na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor do izobraževanja in posledično do napredovanja. Zanimalo me bo, kako recesija in varčevanje vplivata na ravnanje in delovanje javnih uslužbencev na izbranem preučevanem organu, na njihovih delovnih mestih.

V času nastajanja magistrskega dela, se je z dnem 28. avgusta 2014 Ministrstvo za infrastrukturo in prostor preimenovalo v Ministrstvo za infrastrukturo, kot pravni naslednik. Delovno področje prostora (in kadri) se je prerazporedilo v okvir Ministrstva za okolje in prostor, vendar pa so bili anketni vprašalniki izpolnjeni še pred to spremembo.

2.3 Raziskovalna vprašanja

»V času, ko je investicij manj, je priložnost tudi za zaposlene v javni upravi, da se izobražujejo v lastnem interesu in na področjih, za katere menijo, da jih potrebujejo pri delu in za to morda prej niso imeli niti časa« (Lavrič 2010, 22). Na drugi stani pa je dodatno izobraževanje povezano tudi z napredovanjem, vendar je le v nekaterih primerih izobraževanje določeno kot nujni pogoj za napredovanje javnih uslužbencev (Miglič 2004).

RV1: Ali javni uslužbenci na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor povezujejo dodatna izobraževanja predvsem z napredovanjem?

Z empirično raziskavo sem poiskala, kateri so glavni dejavniki za udeležbo zaposlenih na dodatnih izobraževanjih oz. ali je napredovanje za zaposlene na MzIP največja motivacija, da se udeležijo dodatnih izobraževanj. Raziskovala sem, ali nematerialni dejavniki (samoizpopolnjevanje,..) prevladajo nad materialnimi (napredovanje, višja plača,..). Ugotavljala sem tudi v kolikšni meri se zaposleni na izbranem organu udeležujejo dodatnih izobraževanj samoiniciativno.

RV2: Katera skupina zaposlenih na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor se dodatnih izobraževanj največ udeležuje in zakaj?

Slovenija spada v skupino držav z največjo izobraževalno vključenost zaposlenih, vendar pa trend udeležbe izobraževanj zaradi recesije upada (Mirčeva in Dobnikar 2010). Mirčeva in Dobnikar (2010) pravita, da se zaposleni za določen čas manj udeležujejo izobraževanj, vendar pa Brečko (2005) govori o tem, da je posamezniku, kateremu služba do upokojitve ni zagotovljena, načrtovanje kariere toliko bolj pomembneje.

V prvi vrsti sem raziskovala odnos zaposlenih na izbranem organu do dodatnih izobraževanj, in preko anketne raziskave pridobila informacije o tem, kateri zaposleni oz. katere skupine zaposlenih se izobraževanj največ udeležujejo. Preko zaprtih in odprtih vprašanj v anketnem vprašalniku pa sem pridobila razloge za udeležbo javnih uslužbencev na izobraževanjih.

RV3: Kako pomembna so napredovanja za javne uslužbence v času recesije in varčevanja?

Zemljak (2009) govori o tem, da je varčevanje na plečih javnih uslužbencev, saj je vlada v boju proti recesiji ukinila izplačilo redne delovne uspešnosti. Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) je javnim uslužbencem in funkcionarjem ukinil del plače za redno delovno uspešnost, prav tako pa je omejil plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na največ 20 odstotkov osnovne plače. Nadalje Zemljak (2009, 12) pravi, da vlada z »ukinitvijo redne delovne uspešnosti pošilja sporočilo javnim uslužbencem, da nadpovprečnost pri delu ni potrebna oziroma celo, da med krizo ni zaželena.«

V svoji magistrski nalogi sem raziskovala, kako visoko javni uslužbenci uvrščajo napredovanje, glede na to, da v času varčevanja napredovanja nimajo finančnih posledic za posameznika. Zanimalo me je, kaj zaposleni pravzaprav razumejo pod pojmom napredovanje. Prav tako sem raziskovala v kolikšni meri so zaposleni na ministrstvu še motivirani za doseganje boljših rezultatov na svojih delovnih mestih, ne glede na to, ali jim to prinese neformalno ali formalno napredovanje, ali si s tem pravzaprav želijo zagotoviti večjo varnost na svojem delovnem mestu ter ali pridobivajo dodatna znanja z namenom doseganja boljših rezultatov.

2.4 Metode in tehnike

V začetku je magistrska naloga *teoretične* oblike, saj je za dobro izdelavo empirične raziskave potrebno dobro poznavanje relevantne literature. *Analizo primarnih in sekundarnih virov* sem uporabila predvsem za proučevanje zakonov in podzakonskih aktov s področja sistema javnih uslužbencev, teorijo s področja izobraževanja in napredovanja javnih uslužbencev pa sem pridobila preko strokovnih in znanstvenih člankov, zbornikov, razprav,..

V nadaljevanju je magistrsko delo *empirične* narave. Objekt analize, na katerega se nanašajo ugotovitve, je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, zato je magistrsko delo v tem delu *študija primera*. Uporabila sem *kombinacijo kvalitativnih in kvantitativnih raziskovalnih metod*:

- z *anketnim vprašalnikom* (kvantitativna metoda), sem pridobila ključne informacije o tem, ali se zaposleni udeležujejo dodatnih izobraževanj, kako pomembna se jim zdijo, kateri so ključni razlogi za udeležbo, ali si še prizadevanju k napredovanju na svojem delovnem mestu, itn. Izbrala sem relevanten vzorec populacije (10 – 20% zaposlenih na MZIP), nato pa sem pridobljene rezultate (odgovore) statistično analizirala preko programa SPSS. Anketni vprašalnik je mešanica zaprtih in odprtih vprašanj. Okvirna sklopa vprašanj sta dva: prvi sklop se nanaša na izobraževanje, drugi sklop pa na napredovanje javnih uslužbencev. Z anketnim vprašalnikom sem tako pridobila potrebne podatke za odgovore na zastavljena raziskovalna vprašanja;
- za pridobivanje podatkov o udeležbi zaposlenih na dodatnih izobraževanjih in o izvedenih napredovanjih v zadnjih izbranih letih na izbranem organu, sem želela opraviti pol-strukturiran *družboslovni intervju*, ki je kvalitativna metoda raziskovanja, z vodjo kadrovske službe na izbranem organu. Zaradi pomanjkanja časa relevantne osebe, smo se dogovorili, da vprašanja pripravim vnaprej, nato pa sem dobila pisni odgovor z vsemi

potrebnimi podatki. Pridobljeni podatki so mi bili v pomoč pri iskanju odgovora predvsem na drugo zastavljeno raziskovalno vprašanje in prikazu sistema napredovanj v času varčevanja.

3 Teoretična izhodišča

3.1 Javna uprava

Javna uprava je v prvi vrsti namenjena uresničevanju vladnih politik. Pogosto je opredeljena kot menedžment vladnih programov, politik (Greene 2005), katere delo je manj vidno pa vendar pomembno za doseganje zastavljenih ciljev (Peters in Pierre 2007). V prvi vrsti je glavni namen javne uprave implementacija zakonov, na drugi strani pa javna uprava oz. kot pogosto imenovana birokracija, sodeluje pri pripravi zakonodaje (Peters in Pierre 2007).

Vodilo javne uprave je javni interes. Javi interes se pojavi takrat, ko pripadniki celotne družbe ugotovijo potrebo po nečem, ki je skupna vsem posameznikom, nato pa v sodelovanju zadovoljujejo to potrebo. Za uveljavljanje in oblikovanje javnega interesa pa je potrebna organizacija, ugotavljanje in zadovoljevanje potreb pa je primarna dejavnost države (Haček 2001). Na oblikovanje javnih interesov po večini vplivajo dejavniki kot so svetovni nazor, etična načela, praktične strokovne ideje, posamezna osebnost, tradicija, reakcionarnost, dobrine in revolucionarnost (Haček in Bačlija 2007).

Haček (2001, 30) pravi, da je »javna uprava del sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih.« Pusić (v Brezovšek in Črnčec 2007) pravi, da beseda uprava na eni strani označuje določeno dejavnost, na drugi strani pa določeno vrsto organizacije, zategadelj ločujemo med organizacijsko – subjektivno in funkcionalno – objektivno funkcijo upravljanja. Ker je človeško vedenje usmerjeno na zadovoljevanje potreb, je upravljanje izraz za odločanje o potrebah in načinu zadovoljevanja teh potreb (Brezovšek in Črnčec 2007). Težko je najti oz. napisati točno določeno definicijo pojma uprava. Problem se večinoma pojavlja v tem, da bomo pojem definirali preširoko ali preozko, vendar pa se iz dosedanjih praks lahko ugotovi, da je uprava (Rakočević 1994, 26–27):

- dejavnost, ki dosega zastavljene cilje neke organizacije,
- dejavnost povezovanja, koordiniranja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja aktivnosti, ki so potrebni za doseganje zastavljenih ciljev,
- del celotne dejavnosti upravljanja,
- strokovna dejavnost, ki se ravna po zakonih, za katero veljajo tehnična pravila.

Sistem javne uprave je sestavljen iz naslednjih štirih področij (Šmidovnik 1985):

1. 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.
2. Lokalna samouprava – je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem.
3. Javne službe – tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave.
4. Javni sektor – temelji na kriteriju lastništva države, zato v to področje sodi vse kar je v državni lasti, ne glede na to na katerem področju deluje.

Javna uprava je določena z naslednjimi elementi: država deluje preko svoje javne uprave; organizacijska javna uprava je sestavljena preko državnih in paradržavnih organizacij; javna uprava je funkcionalno opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb; za javno upravo je bistveni element odgovornost resornih ministrstev in vlade; javna uprava se financira iz proračuna ali iz drugih javnih virov; za javno upravo velja upravno in civilno pravo; značilen je uslužbenski sistem (Šmidovnik 1998, 1070–1081). Ferfila in drugi (2007) opredeljujejo pojme javni interes, zakonitost, nevtralnost, odgovornost, pristojnost, poštenost, uspešnost, učinkovitost, ekonomičnost in prilagodljivost, kot klasične vrednote javne uprave.

Naloge, ki jih javna uprava opravlja, lahko razdelimo v pet kategorij (Šmidovnik 1998):

- *Policijske naloge.* So oblastne naloge državne uprave. S temi nalogami, se državljanom prepoveduje ali dovoljuje določene aktivnosti oz. delovanja na področjih upravnih notranjih zadev, gradbeništva, itn. Državljanji se morajo torej ravnati po sprejetih zakonih.
- *Javne službe.* Zagotavljajo socialno pravičnost državljanov. Mednje uvrščamo dejavnosti, ki so materialne, infrastrukturne in strokovne operativne narave, ter družbene dejavnosti, ki jih mora zagotavljati država.
- *Pospeševalne in razvojne naloge.* Država s pospeševalnimi nalogami vpliva na gospodarsko in negospodarsko področje. Izvaja ukrepe, ki pospešujejo različne panoge gospodarstva, saj tako vpliva na boljšo in večjo učinkovitost in inovativnost s področja družbenega življenja.

- *Skrb za obstoj sistema.* Država mora izvajati posebne dejavnosti in mehanizme, da zagotovi svoj obstoj. Ti mehanizmi so npr. delovanje policije, pravosodja, vojske, izobraževanja,...
- *Ustvarjalna vloga.* Ta naloga javne uprave do sedaj ni bila toliko poudarjena, družba pa postaja čedalje bolj kompleksna in razvita, zato je ustvarjalna vloga javne uprave še kako pomembna. Izhaja predvsem iz strokovnosti njenega delovanja in kontinuiranosti.

Ferfila in drugi (2007, 105) pa opredeljujejo tri vrste funkcij, ki jih ima javna uprava: *regulativna, servisna in asociativna funkcija*. Javna uprava opravlja dejavnosti priprave in izdaje pravnih aktov, zato govorimo o *regulativni funkciji*. *Servisna funkcija* je povezana z neposrednim zadovoljevanjem potreb preko javnih služb, *asociativna funkcija* pa ima dejavnost združevanja – nevladne organizacije z javnim pooblastilom (Ferfila in drugi 2007, 105).

3.2 Državna uprava

Državna uprava je ožji pojem od javne uprave, saj pod pojem javna uprava uvrščamo tudi lokalno samoupravo, izvajalce javnih služb in nosilce javnih pooblastil. Državna uprava je aparat, ki izvršuje politične odločitve, zato je jedro javne uprave (Virant 2004, 63). Organizacijski vidik državne uprave je skupek uprave, ki upravljajo državo in ne določajo njene politike, temveč jo izvajajo. Državna uprava ima dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni, kar je funkcionalni vidik državne uprave (Virant 2004, 63). »Tako izvorni pojem državne uprave označuje intrumentalizacijo državne oblasti in države kot poseben oblike družbene organizacije« (Pusić v Haček in Bačlija 2007, 31). Začetki javne uprave se kažejo v postfevdalnem času. Državni aparat je nastajal ob vzpostavljanju absolutizma, preko katerega se je izvajala državna oblast (Pusić v Haček in Bačlija 2007, 31).

Državna uprava ima znanje in informacije, ki so potrebne za politično odločanje, z različnih področij družbenega življenja. Torej, državna uprava, ne le da izvršuje sprejete politike, temveč tudi pripravlja potrebne strokovne podlage za politično odločanje (Virant 2004, 64–65).

Državna uprava ima po Virantu (2004, 67–68) dve funkciji:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna, in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade,
- pripravljane strokovnih podlag za politično odločanje Vlade in Državnega zbora.

Nadalje Virant (2004, 69) preko Zakona o upravi, razlikuje med naslednjima funkcijama:

1. *Eksekutivna (izvrševanje politike) funkcija*, znotraj katere bi lahko zadovoljili naslednje funkcije:
 - regulativna funkcija . urejanje družbenih razmerij z upravnimi predpisi,
 - funkcija upravnega odločanja – izvrševanja javnega interesa, določenega s predpisi, v konkretnih primerih,
 - funkcija upravnega nadzora – inšpekcijski nadzor, nadzor nad organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb,
 - pospeševalna funkcija – pospeševanje družbenega razvoja na področju gospodarskih in negospodarskih dejavnosti,
 - servisna funkcija – zagotavljanje izvajanja javnih služb in pristojnosti države.
2. *Strokovno-tehnična ali strokovno servisna funkcija*, v okviru katere pripravlja strokovne podlage za odločanje Vlade – priprava zakonskih predlogov, predpisov vlade in drugih gradiv.

Godec (v Rakočevič 1994, 175) pa govori tudi o kurativni funkciji, »ki obsega vse tisto, s čimer se uveljavlja odgovornost za stanje na tistem področju, za katerega je posamezni upravni organ ustanovljen.«

Najbolj klasično delitev oblasti je kot prvi predstavil Montesquie, in sicer je razlikoval med izvršilno, zakonodajno in sodno vejo oblasti, vendar pa se v moderni državi ta model delitve oblasti nekoliko spreminja, saj vlada in parlament, nista več enakovredna in samostojna nosilca oblasti, temveč si svoje pristojnosti porazdeljujeta. Klasično Montesquiejevo porazdelitev moči se nadomešča z načelom vertikalne delitve oblasti in subsidiarnosti (Haček in Bačlija 2007, 31). Organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti morajo biti samostojni in neodvisni od drugih organov, med njimi pa je vzpostavljeno ravnovesje (Grad v Žurga 2001, 13). V zakonodajni veji oblasti se izdajajo ustava, zakoni in drugi pravni akti,

v izvršilno funkcijo spadajo vlada in upravni organi, sodno oblast pa izvajajo sodišča (Žurga 2001). »Delitev nalog med zakonodajnimi in izvršilnimi organi je v tem, da zakonodajni organi odločajo o ciljih, ki jih je treba v državi uresničiti, izvršilni organi pa naj bi v tem procesu odločanja odločali o sredstvih in načinih, kako te cilje uresničiti« (Rakočevič 1994, 64). V izvršilno vejo oblasti v Sloveniji spadata vlada in upravni organi. Vlada je najvišji organ državne uprave, uprava pa izvaja upravne naloge. Vlada ima po Žurgi (2001, 13) političnoizvršilno funkcijo, usklajevalno funkcijo, saj je vrh državne uprave in usmerja njeno delovanje ter nadzorstveno funkcijo, ker nadzoruje delovanje državnih organov.

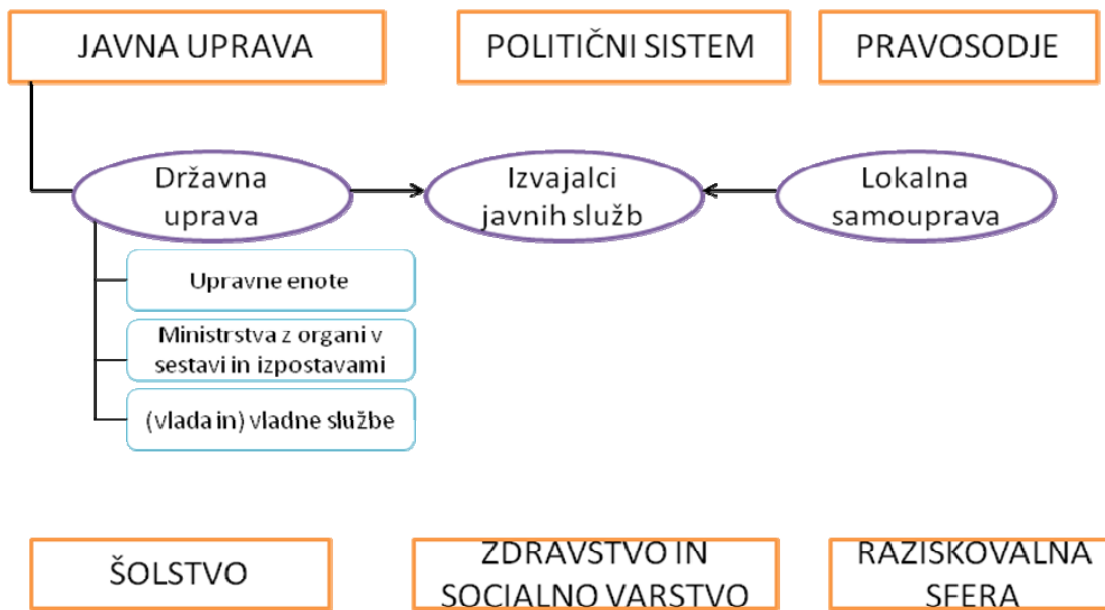
3.2.1 Organizacija državne uprave

Državna uprava se organizira po treh principih: po namenu oz. področju opravljanja nalog (resorni princip), po vrsti dela oziroma delovnih operacij (funkcionalni princip) in po teritorialnem principu (Virant 2004). 120. člen Ustave določa, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev določa zakon, da pa naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva pa določa 121. člen Ustave. Ministrstvo je torej ekskluzivna organizacijska oblika državne uprave, njihova delovna področja pa določa zakon. Število ministrstev je odvisno od upravne racionalnosti in političnih interesov, zato število ministrstev v Sloveniji variira. Ministrstvo vodi minister, zato je individualno vodeni organ. Znotraj ministrstev pa delujejo še organi (uprava, urad in inšpektorat) in organizacije v sestavi ministrstev (agencija in direkcija), ki so prav tako individualno vodeni.

3.3 Javni sektor

Pod javnim sektorjem razumemo javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero. Javni sektor so vse organizacije, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti po netržnih načelih, financira pa se preko proračuna. Javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato v to področje sodi vse kar je v državni lasti, ne glede na to na katerem področju deluje (Ferfila in drugi 2007, 96–100).

Slika 3.1: Javni sektor



Vir: Ferfila in drugi (2007, 100).

Okolje v katerem deluje uprava ni več tako stabilno in preprosto, saj se hitro spreminja, naloge pa postajajo vse bolj kompleksne. Javni sektor potrebuje reorganizacijo saj bora biti bolj konkurenčen in učinkovit pri uporabi sredstev in izvajanju storitev. Novo upravljanje javnega sektorja pomeni vpeljevanje podjetniških konceptov v javni sektor (Ferfila in drugi 2007, 128–133). Pomeni »novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih menedžerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor« (Ferfila in drugi 2007, 128). Cilji novega javnega menedžmenta so učinkovitost, odzivnost in uspešnost uprave, glavno načelo pa je usmerjenost k uporabnikom. Na tej točki pa ima novi javni menedžment slabost, saj se pri doseganju ciljev pozabi na zaposlene v upravi, ki so obravnavani le kot eden izmed proizvodnih faktorjev (Ferfila in drugi 2004, 182–184).

3.4 Javni uslužbenec

Po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU) je javni uslužbenec vsak, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Vsi, ki so zaposleni na ministrstvih, upravnih enotah, občinah, ... ter s svojim delom trajno in profesionalno izvajajo funkcije organizacije, so javni uslužbenci. Osebe, ki v teh organih opravljajo politične funkcije pa niso javni uslužbenci, temveč funkcionarji.

Termin javni uslužbenec, se je, kot pravita Drewry in Butcher (1993, 13), »prvič uporabil v 18. stoletju, z namenom razlikovanja med zaposlenimi v javni upravi in zaposlenimi v vojski.« Pred pojmom javni uslužbenec se je razvil pojem državni uslužbenec (ang. civil servant), ki se je uporabljal za vse tiste zaposlene, ki niso bili zaposleni v vojski ali v sodstvu. Prvič se je uporabil v kolonialni Indiji v času britanske uprave (Bogdanor v Haček in Bačlija 2007). V sedanjem času se uporaba termina državni in javni uslužbenec razlikuje od države do države, uporaba le teh pa se navezuje na značilnosti posameznega nacionalnega političnega sistema (Bogdanor v Haček in Bačlija 2007).

Funkcija javnega uslužbenca je družbenokoristna funkcija, saj zaposleni v javni upravi opravlja tiste naloge, ki so pomembne za celotno družbo; opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu (Virant 2004; Haček in Bačlija 2007). Haček in Bačlija (2007, 39) javne uslužbence uvrščata v več skupin:

- *profesionalni uslužbenci*, so tisti uslužbenci, ki jim je služba osnovni vir bivanja,
- *priložnostni uslužbenci*, poleg osnovne dejavnosti opravljajo tudi delo javnega uslužbenca,
- *pragmatični uslužbenci*, se zaposlijo prostovoljno, država njun odnos, s predpisi, ureja enostransko ter
- *prislini uslužbenci*, v javno službo vstopijo neodvisno od svojih želja.

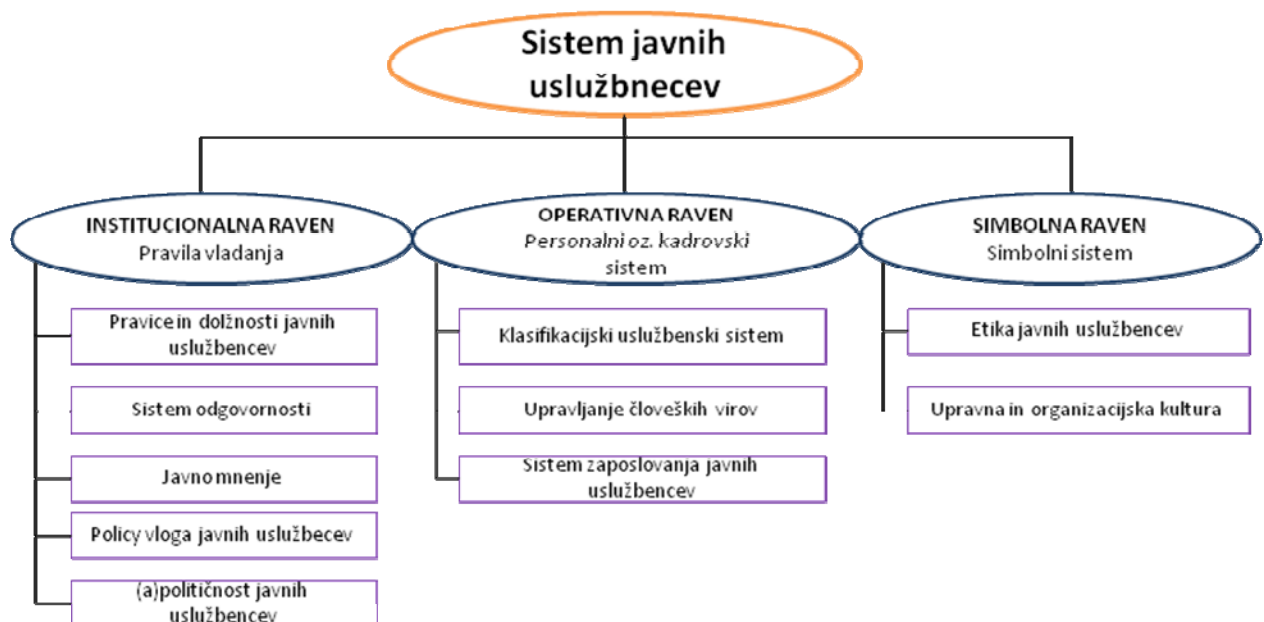
Položaja zaposlenega v javni upravi ne moremo primerjati s položajem zaposlenega v zasebnem sektorju. Učnika dela javnega uslužbenca je skoraj nemogoče izmeriti, saj na javno upravo ne vpliva trg tako kot pri zasebnem sektorju. Javni uslužbenec je financiran iz proračuna, delodajalec je država oz. organ javne uprave, ki mora zagotavljati enako dostopnost do službe in ne sme biti prepuščena subjektivni volji delodajalca, tako kot je, v veliki meri, v zasebnem sektorju (Virant 2004).

4 Sistem javnih uslužbencev

Sistem javnih uslužbencev je najpomembnejši del javne uprave, saj v njem delujejo vsi zaposleni v javni upravi, od katerih je delovanje sistema odvisno (Brezovšek in Haček 2002). Gre za uslužbenski sistem, znotraj javne uprave. Teorija loči med »spoil« sistemom ter »merit« sistemom. Pri »spoil« sistemu so javni uslužbenci zaposleni v skladu s političnimi merili, »merit« sistem pa stremi k zaposlovanju strokovnih oseb in k trajnostni zaposlitvi ter skrbi, da delo v sistemu poteka nemoteno in neodvisno, tudi ob političnih spremembah. S Pendletonovo listino, sprejeta januarja leta 1883, se je prvič uporabil termin uslužbenski sistem, z njo pa je »spoil« sistem začel izginjati (Haček in Bačlija 2007). Pendletova listina je ena izmed dveh ključnih listin, sprejetih z namenom reforme javne uprave in stremi k prizadevanju za zmanjšanje političnega vpliva na javne agencije ter zagotavljanju zaposlovanja strokovnih javnih uslužbencev. Glavno vprašanje pri reformi je bilo, ali naj bodo javni uslužbenci zaposleni v javni upravi za nedoločen čas, saj že imajo določene izkušnje, ali naj se zaposli nove uslužbenke z vsako menjavo oblasti ter si s tem zagotavljajo lojalnost (Denhardt 1991).

Delovanje v sistemu javnih uslužbencev poteka v treh ravneh oz. treh podsistemih, kar nam nazorno prikazuje spodnja slika.

Slika 4.1: Delitev uslužbenskega sistema na podsisteme



Vir: Haček (2001, 45).

Lahko bi rekli, da je operativna raven najpomembnejši podsistem v sistemu javnih uslužbencev, saj se na tej ravni načelna politika operacionalizira. Je najboljšežnejši podsistem, v njem se posamezna vprašanja porazdelijo po področjih, kjer se obdelajo ter oblikujejo za neposredno izvajanje. Da se bodo ta vprašanja in naloge uspešno opravile ter izvajale, mora biti kadrovski sistem v celoti dobro vzpostavljen (Haček 2001).

Uslužbenski sistem oz. sistem javnih uslužbencev je v Sloveniji pravno urejen z Zakonom o javnih uslužbencih, ki se nanaša na vse zaposlene v javnem sektorju. Vendar to ne pomeni, da je zaposleni v javnem sektorju obravnavan popolnoma drugače, kot zaposleni v zasebnem sektorju, temveč so pravno urejene le nekatere posebnosti, saj je položaj javnega uslužbenca družbeno koristna funkcija, njegovo delo pa tako, v določeni meri, vpliva tudi na odločevanje in izvajanje politik (Haček in Bačlija 2007). Pravo javnih uslužbencev se od zasebnega delovnega prava razlikuje predvsem v naslednjih točkah (Virant 2004, 189):

- zagotavljanje enake dostopnosti do službe v javni upravi in preprečitev diskriminacije pri izbiri javnih uslužbencev,
- zagotavljanje učinkovitega, strokovnega in politično nevtralnega izvajanja dela,
- preprečevanje korupcije in druge oblike družbenega parazitizma,
- zagotavljanje načrtnosti in smotrnosti pri zaposlovanju.

Ena izmed večjih razlik med zasebnim delovnim pravom in pravom javnih uslužbencev pa je tudi sistem javnega natečaja. Preko javnega natečaja se izbira strokovno usposobljen kader, torej da delovno mesto zasede najboljši možen kandidat (Virant 2004).

4.1 Reforma slovenskega uslužbenskega sistema

Reformo slovenske javne uprave je vlada RS potrdila leta 1997, največ pozornosti pa je bilo namenjeno sprejetju novega zakona, Zakona o javnih uslužbencih. Pred reformo uslužbenskega sistema v Sloveniji, je položaj javnih uslužbencev, oz. takrat imenovanih delavcev v javni upravi, pravno urejal Zakon o delavcih v državnih organih. Do reforme sistema javnih uslužbencev je prišlo zaradi dveh razlogov: spremenjena državna ureditev in vključevanje Slovenije v Evropsko unijo. Sistema sicer ni bilo potrebno vzpostavljati čisto na novo. Čeprav se je pred reformo zdelo, da Slovenija nima oblikovanega uslužbenskega sistema, je bilo potrebno, v procesu reforme, le nekaj nadgraditve in posodobitve. Prejšnja

ureditev ni razmejevala med političnimi funkcijami in uradniškimi delovnimi mesti ter med delovnimi mesti, kjer se opravljajo javne in pomožne naloge (Brezovšek in Haček 2002). Velika pomanjkljivost pa je bila tudi ta, da se je prejšnja ureditev nanašala le na organe državne uprave in ne na javni sektor v celoti. V prejšnji ureditvi je bilo zaznati tudi mešanje nazivov, položajev in delovnih mest, pravice in obveznosti javnih uslužbencev pa so bile nejasne. Velika sprememba, ki jo je prinesla reforma je sklepanje kolektivnih pogodb, ki je omogočeno vsem javnim uslužbencem, s tem pa se je naredil velik korak k izenačitvi zaposlenih v zasebnem sektorju (Brezovšek in Haček 2002). Zakon o javnih uslužbencih je bil tako sprejet 11. junija 2002, veljati je začel 13. julija 2002, uporabljati pa 28. junija 2003 (PISRS.SI 2014). Pripraviti je bilo potrebno kar nekaj podzakonskih predpisov in aktov, usposobiti osebe za personalno odločanje in upravljanje človeških virov, zagadatelj se je zakon začel uporabljati šele po enem letu od njegove veljavnosti (Haček in Bačlija 2007).

4.2 Smernice Evropske unije

V državah članicah Evropske unije ne obstaja enoten sistem javnih uslužbencev, ureditev se razlikuje od države do države, vendar pa mora vsaka država članica pri urejanju slednjega slediti smernicam Evropske unije. Tako je morala tudi Slovenija v procesu vključevanja v EU, upoštevati priporočila o sprejemu zakona, ki ureja področje sistema javnih uslužbencev. Smernice, ki jih je morala Slovenija pri pripravi zakona upoštevati in vključiti so: karierni sistem, zagotavljanje neodvisne javne uprave, dodatno izobraževanje in usposabljanje, še posebej na področju zakonodaje in delovanja institucij Evropske unije ter izenačevanje plač v zasebnem in javnem sektorju. Standardi Evropske unije, za ureditev položaja javnih uslužbencev so jasni: demokratičnost, pravna država ter tržno gospodarstvo (Brezovšek in Haček 2002; Haček 2001).

5 Upravljanje človeških virov

Termin »upravljanje človeških virov«, oz. »Human Resource Management«, se je prvič pojavil v ZDA, leta 1980. Predstavlja različen pristop pri upravljanju z ljudmi ter v ospredje postavlja zaposlenega v hitro spreminjajočem se okolju dela. Ugotavlja kako najbolj izkoristiti potencial zaposlenih v organizaciji (Banfield in Kay 2008). Končno definicijo termina upravljanje človeških virov (UČV) je zelo težko določiti. Na eni strani je UČV nadaljevanje teorij o kadrovskega menedžmentu, po drugi strani pa označuje točno določen pristop pri upravljanju z ljudmi (Torrington in drugi 2005). Tudi Svetlik in drugi (2009) opozarjajo, da točno določena definicija upravljanja človeških virov ne obstaja, ter da vsak avtor UČV opredeljuje. Pri vsaki opredelitvi posameznega avtorja se najde kakšna posebnost, novost, vendar pa je vsem dozdajšnjim definicijam skupno, da je pri UČV »ključna vloga ljudi pri zagotavljanju konkurenčnosti in uspešnosti (Svetlik in drugi 2009, 27). Lipičnik (v Svetlik in drugi 2009, 27) tako pravi, da je UČV »proces analiziranja in urejanja človeških virov v organizaciji za zadovoljevanje njenih strateških ciljev«, Armstrong pa, da je »poslovno usmerjena filozofija, ki se nanaša na menedžerjevo vlogo pri delu z ljudmi, da bi na ta način dosegli konkurenčno prednost«. Če bi večino definicij različnih avtorjev združili, bi tako dobili naslednjo opredelitev: »Upravljanje, oz. menedžment človeških virov je strateško usmerjena dejavnost menedžerjev in kadrovske strokovnjakov (nosilcev UČV), ki jo sestavljajo medsebojno usklajene aktivnosti pridobivanja in povečevanja človeških zmognosti ter spodbujanja njihove uporabe, tako da skladno z opredeljenim namenom oz. ciljem organizacije in ob upoštevanju ciljev in interesov zaposlenih, dosežemo čim boljše rezultate« (Svetlik in drugi 2009, 28).

Literatura oz. strokovnjaki s področja upravljanja človeških virov, čedalje bolj razlikujejo med pojmom »upravljanje človeških virov« ter »strateško upravljanje človeških virov«. UČV se je od leta 1980 čedalje bolj in hitreje razvijalo, avtorji so ga začeli povezovati s strategijami, kako naj bo podjetje najbolj učinkovito (best-fit) in kako naj ustvarja konkurenco, zato se je začelo govoriti o strateškem upravljanju človeških virov (Beardwell in drugi 2004). Za nekatere avtorje strateško upravljanje človeških virov pomeni nadaljevanje UČV, nekateri avtorji pa pravijo, da pridevnik »strateško« pravzaprav ne daje nobenega posebnega pomena (Banfield in Kay 2008).

Strateško upravljanje človeških virov (SUČV) Banfield in Kay (2008, 41–42) razložita na tri načine:

- SUČV bolj jasno povezuje področje UČV s strateškimi potrebami in interesi organizacije,
- SUČV je povezan s pogledom na organizacijo kot pogled na vire organizacije. Organizacija je sestavljena tako z dotakljivimi, kot nedotakljivimi viri, kateri imajo potencial za ustvarjanje konkurenčne prednosti in uspeh podjetja.
- SUČV se povezuje s strateško izbiro, torej z izdelavo kritičnih odločitev na ključnih področjih upravljanja z ljudmi, kot so nagrade, odnosi, usposabljanja in razvoj zaposlenih, zaposlovanje,... Strateška izbira so procesi in izbire, ki oblikujejo filozofijo organizacije do svojih zaposlenih ter na kakšen način bo organizacija upravljala z ljudmi.

5.1 Faze upravljanja človeških virov

Dr. Sonja Treven (1998) je upravljanje človeških virov razdelila na pet faz:

1. Upravljanje zunanjega in notranjega okolja
2. Načrtovanje in izbira kadrov
3. Razvoj in usposabljanje zaposlenih
4. Nagrajevanje zaposlenih
5. Ocenjevanje dela in rezultatov

Vsako podjetje, ki vstopa na globalni trg se mora zavedati, da je okolje, kamor hoče prodreti drugačno od domačega. Kultura, človeški kapital, politično-pravni in ekonomski sistem, so dejavniki, ki vplivajo na upravljanje človeških virov v globalnem okolju. Vrednote se med kulturami razlikujejo in tako vplivajo na oblikovanje zakonov, ki vplivajo tudi na prebivalce, ter na sistem izbire kadrov, predvsem v smislu ali so kulture individualno ali kolektivno usmerjene (Treven 1998).

Načrtovanje in izbira kadrov je za vsako podjetje zelo pomembno, saj jim prav strategija kadrovanja lahko prinese uspehe ali neuspehe. Odvisno je tudi od tega, ali je podjetje usmerjeno inovativno, torej ali mora načrtovati strokovno usposobljene in izobražene kadre, ali si podjetje želi dosežati nižje stroške z uporabo proizvodne tehnologije, kjer pa bo potreboval več zaposlenih, ki bodo pripravljene delati za manjšo plačo ter, po večini, tudi nezanimivo delo (Treven 1998).

Razvoj zaposlenih oz. razvoj kadrov je v posameznem podjetju v prvi vrsti pomembno predvsem zaradi uspešnejšega poslovanja podjetja, k temu pa lahko pripomorejo le zaposleni, ki so usposobljeni za doseganje zastavljenih ciljev podjetja (Armstrong v Treven 1998). Učenje, izobraževanje, razvoj in usposabljanje so smernice, s katerimi podjetje oblikuje svojo strategijo razvoja zaposlenih, najpogostejši pristopi k razvoju pa so formalna izobrazba (izobraževalni programi, tečaji,... organizirani s strani podjetja), ocenitev sposobnosti (testi, ocenitev dela,...), delovne izkušnje in medsebojni odnosi (Treven 1998).

Za doseganje ciljev podjetja je vsekakor pomembno tudi nagrajevanje zaposlenih. Plače zaposlenih predstavljajo od 25 – 60 % celotnih stroškov poslovanja, aktivnosti, ki jih sprejmejo na področju nagrajevanja, pa stroške še povečujejo. Vendar pa nagrajevanje zaposlenih za delodajalca pomeni tudi tekmovanje (tudi za visoko usposobljene kadre) na trgu delovne sile, prav tako pa z nagrajevanjem delodajalec poskrbi, da kader ostane v delovnem razmerju. Nagrajevanje pa ni nujno le finančno, temveč lahko predstavlja tudi ugodnosti pri delu, kot na primer možnost letovanja v počitniških zmogljivosti podjetja (Treven 1998).

Podjetja opravijo ocenjevanje dela in rezultatov iz dveh razlogov. Prvi je administrativni razlog, opravi se ga zaradi odločitve o nagradah, napredovanjih, delovnih pogojih oz. razmerah delavcev ter odpovedi delovnega razmerja. Drugi razlog je razvojne narave, ki se ga opravi zaradi izboljšave dela zaposlenih z različnimi tehnikami usposabljanja in izobraževanja. Nadrejeni delo ocenjujejo subjektivno ali objektivno, z različnimi metodami, kot so na primer primerjalne metode, grafične ocenjevalne lestvice, vedenjsko zasnovane lestvice ter vodenje s cilji, kjer se natančno določijo cilji in doba, v kateri morajo biti ti cilji doseženi (Treven 1998).

5.2 Upravljanje človeških virov v EU

Prvi koraki pri upravljanju človeških virov, so se v Evropi pojavili leta 1961, s sprejetjem Evropske socialne listine (European Social Charter). Listina je bila nato spremenjena leta 1996 (Beardwell in drugi 2004), Slovenija pa jo leta 1999 prenesla v svoj pravni red z Zakonom o ratifikaciji evropske socialne listine (spremenjene) (Pisrs.si 2014). Evropska unija se je po letu 1990 začela srečevati z upadanjem zaposlenosti, zato je bilo prvotno listino potrebno nadgraditi.

Evropska socialna listina si prizadeva, da pri oblikovanju notranjega trga, delavcu v EU ponudi izboljšave na družbenem področju, predvsem pri svobodi gibanja, življenjskem in delovnem okolju, zdravju in varnosti pri delu ter izobraževanju in usposabljanju. Bori se proti kakršni koli diskriminaciji, predvsem na podlagi spola, rase, mnenja in prepričanja, v duhu solidarnosti pa proti socialni izključenosti. Dvanajst glavnih določb, ki jih Evropska socialna listina vključuje so (Beardwell in drugi 2004):

- prosto gibanje znotraj EU,
- zaposlovanje in pravično ter enakovredno plačilo,
- izboljšava življenjskih in delovnih pogojev,
- socialno varstvo,
- svoboda združevanja in kolektivno pogajanje,
- poklicno usposabljanje,
- zagotavljanje informiranja, konzultiranja in sodelovanja delavcev,
- zagotavljanje varstva in zdravja pri delu,
- zaščita otrok in mladostnikov pri zaposlovanju,
- zaščita starejših oseb,
- zaščita invalidov.

Še ena izmed ključnih aktivnosti EU pri upravljanju človeških virov je Evropska strategija zaposlovanja, ki pripravlja evropske delovne sile na hitro spreminjajoče delovno okolje ter se spopada z zmanjšanjem stopnje brezposelnosti. Zagotavljanje enakih možnosti, predvsem odpravljanje razlik med spoloma ter omogočanje poklicnega izobraževanja ter usposabljanja sta dva izmed glavnih stebrov Amsterdamske pogodbe (Beardwell in drugi 2004).

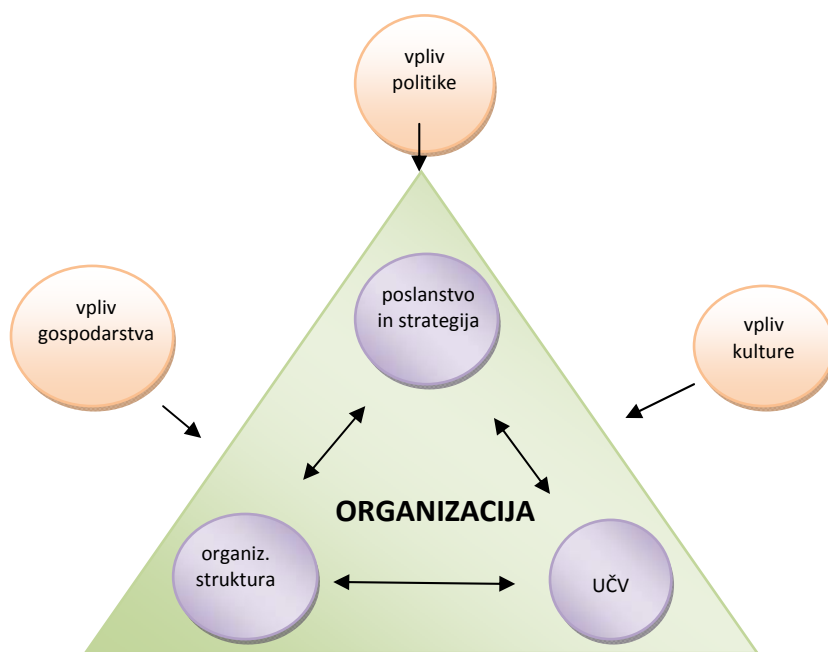
6 Upravljanje človeških virov v javni upravi

Upravljanje človeških virov se je v slovenski javni upravi pokazalo za pomembno področje pri preoblikovanju in modernizaciji oz. reformi javne uprave, saj, če želimo, da javna uprava deluje boljše, moramo poseben poudarek dati tudi na reševanje vprašanj povezanih s kadri. Za doseganje zastavljenih ciljev, javna uprava potrebuje strokovno usposobljene delavce, ki bodo kos reševanju čedalje bolj kompleksnejših nalog. Predpostavlja se, da bodo zaposleni svoje delo opravljali hitreje in boljše tudi zaradi večjega zadovoljstva, katerega pa uprava lahko doseže z dobro strategijo upravljanja človeških virov (Stare 1997).

Čeprav Zakon o javnih uslužbencih na nek način opredeljuje upravljanje človeških virov, predvsem na način spodbujanja uvajanja načel sodobnega javnega menedžmenta in spreminjanje upravne kulture, na drugi strani ne govori o dejavnikih, ki vplivajo na UČV. Torej ne govori o vsebinah, postopkih ali metodah (Stare 2003).

Michiganski model UČV se je razvil leta 1980 in je eden prvih modelov. Je integrativni model in oblikuje prioritete dela organizacije. Osredotoča se na vire ter strateško pomembne cilje. V prvi vrsti je bil glavni vzrok oblikovanja takega modela povečanje produktivnosti delovanja ameriške industrije, govori pa o tem, da je potrebno za povečanje produktivnosti najti povezavo med UČV ter strategijo organizacije (v angleški literaturi imenovano »Fit model« (Torrington in drugi 2005)). S tega vidika lahko michiganski model upravljanja človeških virov prenesemo tudi v javno upravo, saj opredeljuje, da na poslovanje organizacije vpliva zunanje okolje, kar je razvidno iz spodnje slike.

Slika 6.1: Strateško upravljanje človeških virov in vplivi okolja v michiganskem modelu



Vir: Formbrun, Tichy in Devanna v Torrington (2005, 36).

Zaradi vpliva kulture, politike in gospodarstva po tem modelu, lahko ugotovimo štiri osnovne funkcije UČV: selekcija kadrov, ocenjevanje delovne uspešnosti, sistem nagrajevanja in spodbujanja ter razvoj kadrov (Formbrun, Tichy in Devanna v Stare 2003).

Brejc (2000) pravi, da je potrebno strategijo organizacije in strategijo ravnanja s človeškimi viri obravnavati kot celoto, vzajemno, saj morata biti integrirana. »Iz strategije organizacije namreč izhaja, in na njej temelji strategija človeških virov« (Brejc 2000, 29).

Teorija opredeljuje tradicionalne in sodobnejše pristope k upravljanju človeških virov v javnem sektorju. Na trgu je prihajalo do vedno večje konkurence in tiste organizacije, ki so dajale večji poudarek na upravljanje človeških virov, so postale najuspešnejše (Haček in Bačlija 2012). Kovač ter Lipičnik in Mežnar (v Haček 2001, 83) nam jasno predstavijo razlike med tema dvema pristopoma. Glavna razlika je že v samem pojmovanju upravljanja z ljudmi, saj tradicionalni pristop govori, da ljudje delajo izključno zaradi preživetja, sodobnejše teorije pa govorijo o tem, da ljudje ne delajo le zaradi zaslužka, temveč tudi zaradi samopotrjevanja in samouresničevanja. Napredovanje pri tradicionalnem delu z ljudmi sledi sistemu kariere, sodobno UČV pa sledi horizontalnemu napredovanju z oblikami rotacije, razširitve in obogatitvene pristojnosti. Izobraževanje je pri sodobnem pristopu široko in spodbuja samoiniciativnost, na drugi strani pa je pri tradicionalnih oblikah strogo namensko in redko.

Razlike se kažejo tudi pri samem nagrajevanju in uspešnosti pri delu, saj pri prvem pristopu uspešnost ni upoštevana, nagrajevanje pa je le finančno, pri drugem pristopu pa je prav uspešnost nagrajena in merjena, nagrade pa so tudi nefinančne.

Ker, kot sem že omenila, sprejetje Zakona o javnih uslužbencih močno vpliva tudi na upravljanje človeških virov, je za ta namen Vlada RS leta 2001 ustanovila delovno komisijo za uvedbo upravljanja človeških virov v upravo (Stare 2003), ki je oblikovala model UČV v upravi. Model sloni na cilju povečanja učinkovitosti javne uprave s povečanjem učinkovitosti javnih uslužbencev. Učinkovitost javnih uslužbencev pa se lahko doseže le z vzpostavitvijo drugačnega odnosa do zaposlenih. Tako je potrebno pri uvajanju UČV v upravo razvijati naslednja področja: kadrovsko načrtovanje, kadrovanje, izbor in uvajanje novega sodelavca; razvoj človeških virov v upravi; letni pogovor s sodelavcem in ocenjevanje delovne uspešnosti; ter organizacija UČV v upravi in profil kadrovskega specialista (Stare 2003).

6.1 Sistem izobraževanja

V katerikoli organizaciji v sedanjem, sodobnem svetu, vlaganje v investicije, pomeni vlaganje tudi v znanje. Družba in okolje v katerem organizacije delujejo, se čedalje bolj spreminjata, tehnologije se razvijajo, prihaja do vse hitrejših sprememb na političnem, kulturnem, gospodarskem, ... okolju. Zaradi vseh teh sprememb pa se moramo ljudje nenehno prilagajati, prilagajati tudi na ta način, da potrebujemo nenehno učenje, saj delo, za katerega se naučimo enkrat za vselej in ga ni potrebno nadgrajevati, počasi izginja (Miglič 2005).

Cooper in drugi (1998) ugotavljajo, da je bilo pred drugo svetovno vojno, zaposlenim v takratnem javnem sektorju nudeno zelo malo priložnosti za dodatna izobraževanja, saj so bili oblikovalci sistema mnenja, da več kot je prijavljenih kandidatov za prosta delovna mesta, večja bo verjetnost, da bo med njimi kandidat s potrebnimi znanji.

Leta 1958 je takratni predsednik ZDA, Dwight D. Eisenhower, sprejel Zakon usposabljanja zaposlenih v javnem sektorju (Government Employees Training Act), v katerem so organi javnega sektorja pridobili pooblastilo o samostojnem oblikovanju in načrtu usposabljanj zaposlenih (Cooper in drugi 1998). Od takrat dalje, so se in se, programi dodatnega izobraževanja in usposabljanja čedalje bolj razširjajo, razlogi za to pa vsekakor tičijo tudi v tehnoloških spremembah, naraščanju potreb po specializaciji ter čedalje večje dojetanje

zaposlenih kot dolgoročna naložba za organizacijo. Potrebno je zavedanje, tako so ugotovili tudi Cooper in drugi (1998), da so dodatna izobraževanja, ki se jih udeležujejo zaposleni, naložba, ki je velikokrat težko izmerljiva, cena pa razmeroma ni nizka. Ravno s tega razloga so programi usposabljanj najbolj ranljivo področje, ko se pri organizacijah pojavi potreba po racionalizaciji, zmanjševanju stroškov in varčevanju (Cooper in drugi 1998).

Pod besedo izobraževanje razumemo, da posameznik pridobiva nova znanja in sposobnosti ter se s tem razvija. Če pogledamo ožje, izobraževanje pomeni pridobivanje novih znanj preko institucij (šole, fakultete, visokošolski zavodi), po končanem šolanju pa se pridobi javno priznana stopnja izobrazbe, v širšem smislu pa izobraževanje vsebuje tudi elemente dodatnega usposabljanja in izpopolnjevanja, pri katerem se ne pridobi javno veljavne stopnje izobrazbe (Brejc 2000). Družba se razvija, izobraževanje pa je za vsakega posameznika čedalje bolj pomembno. Formalno izobraževanje začne človek prejemati v otroštvu, z vstopom v šolo, v času mladostništva pa s formalno izobrazbo zaključi, takrat, ko izstopi iz rednega šolskega sistema (Jelenc v Haček in Bačlija 2012). Vendar pa, kot sem že omenila, človek v sedanjem času potrebuje čedalje več novih znanj, šolski sistem omogoča izobraževanje odraslih tudi po zaključku rednega šolanja, za pridobitev višje stopnje izobrazbe. Tako se lahko odrasel človek vključi v različne programe za pridobitev ali formalne ali neformalne izobrazbe, lahko pa se izobražuje po sistemu samoizobraževanja (Haček in Bačlija 2012).

Tudi Miglič (2005, 13) izobraževanje deli na dve skupini (formalno in neformalno), kjer je formalno izobraževanje »izobraževanje za namene pridobitve javno priznane stopnje izobrazbe ali usposobljenosti«, neformalno pa »izobraževanje za namene opravljanja poklica, poklicnega dela ali neke splošne potrebe«.

6.1.1 Nameni in cilji izobraževanja v upravi

V prvi vrsti je prenova javne uprave slonela na vzpostavitvi moderne države, kjer je eden izmed instrumentov tudi učinkovit sistem izobraževanja in stalnega usposabljanja javnih uslužbencev. Za zagotavljanje uspešnih postopkov pri prenovi javne uprave, je potrebno upoštevati dejstvo, da morajo biti kadri profesionalni, strokovno usposobljeni, neodvisni, učinkoviti, odgovorni in zanesljivi. Če želimo doseči učinkovito javno oz. državno upravo

moramo zagotoviti strokovne delavce, ker se postopki spreminjajo in razvijajo je potrebno prilagajanje znanja zaposlenih, zagotoviti pa je potrebno tudi »horizontalno in vertikalno mobilnost javnih uslužbencev ter povečati njihovo motivacijo« (Dujić v Miglič 2012). Da bi posameznika motivirali za dodatna usposabljanja, je potrebno oblikovati tudi potrebe njegovega delovnega mesta ter poudarjati njegov osebni razvoj, na način, da se bo zavedal pomembnosti pridobivanja dodatnih znanj. Vendar pa mora tudi vsaka organizacija posebej opredeliti svoje potrebe do dodatnih izobraževanj kadrov, saj lahko hitro pride do razkoraka med posameznikovo motivacijo in željo po kariernem napredovanju ter organizacijskimi potrebami (Miglič 2012).

6.1.2 Financiranje izobraževanja

Vsako izobraževanje in odločitev izobraževanja je odvisno tudi od stroškov, ki jih s seboj prinesejo. V zahodnoevropskih državah obstajata dva sistema financiranja izobraževanja javnih uslužbencev (Miglič 2004, 169):

- sistem, kjer so sredstva zagotovljena posameznim upravnim organom (decentraliziran sistem) in
- sistem, kjer so sredstva zagotovljena eni instituciji na osrednji ravni upravnega sistema, odgovornega za izvajanje izobraževanja (centraliziran sistem).

V centraliziranem sistemu so po navadi tečajji usposabljanj in dodatnih izobraževanja brezplačni. V Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU) je v drugem odstavku 102. člena opredeljeno, da stroški usposabljanja in izpopolnjevanja na delovnem mestu, ki se izvaja v skladu z določenim programom, bremenijo delodajalca (Zakon o javnih uslužbencih, 102. čl.). Lavrič (2010, 23) je mnenja, da zmanjševanje sredstev, namenjenih za izobraževanje javnih uslužbencev nerazumljivo, saj lahko le zaposleni, v času različnih kriz, delo opravijo racionalnejše in boljše, četudi se morajo dela priučiti oz. znanje nadgraditi. Po drugi strani, pa je v času ekonomske krize tudi manj investicij in morda je ravno sedaj čas za zaposlene, da se dodatno izobražujejo v lastnem interesu, saj prej za to, mogoče niso imeli časa (Lavrič 2010).

Na tej točki je potrebno opozoriti, da je leta 2012 začel veljati Zakon o uravnoteženju javnih financ, kjer v svojem 185. členu govori o omejitvi sklepanja pogodb o izobraževanju in sicer,

da uporabniki proračuna s svojimi zaposlenimi ne smejo sklepati pogodb o izobraževanju za pridobitev izobrazbe, razen če obveznost, da delodajalec sklene pogodbo o izobraževanju, ne izhaja iz posebnega predpisa ali kolektivne pogodbe (Zakon o uravnoteženju javnih financ, 185. čl.).

Statistični podatki nam preko zneskov, ki so bili vloženi v dodatna izobraževanja javnih uslužbencev, prikazujejo, da je večina zaposlenih v državni upravi opravljalo dodatna izobraževanja na programih, ki jih organizirajo zunanje izobraževalne organizacije in ne ministrstvo pristojno za upravo (Lavrič 2010).

6.1.3 Strategija izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev

Prvi odstavek 103. člena Zakona o javnih uslužbencih govori o tem, da na podlagi strokovnih analiz, ministrstvo, pristojno za upravo, pripravi Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki zajema vsebine, ki so pomembne za vse organe, ki jo nato sprejme Vlada RS (Zakon o javnih uslužbencih, 103. čl.). Kadrovska služba določenega organa, naj bi vsako leto pripravila Načrt izobraževanja in usposabljanja za svoj organ, ki ga nato potrdi predstojnik, mora pa biti skladna s sprejeto, zgoraj navedeno, strategijo (Miglič 2005, Haček in Bačlija 2012).

Marca 2006 je bila sprejeta Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006 – 2008 (Haček in Bačlija 2012), leta 2010 pa je ministrstvo, pristojno za upravo, v medresorsko usklajevanje poslalo Predlog Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010 – 2015. Uredniški svet je na poslan predlog Strategije podal pripombe in zahteval, da se Strategija, vključno s predlogi sklepov Vlade, temeljito dopolni in posreduje v ponovno usklajevanje. Nato je postopek obstal in Strategija do sedaj še ni bila dopolnjena in ponovno poslana v medresorsko usklajevanje.

Glavni cilji Strategije so naslednji (Predlog Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010 – 2015) :

- udejanjanje pravice in dolžnosti vseh javnih uslužbencev, da se izobražujejo, usposabljujejo in izpopolnjujejo;

- razvijanje zavedanja vseh javnih uslužbencev, da je znanje vrednota in udeležanje dolžnosti javnih uslužbencev in funkcionarjev, da prenašajo na delovnem mestu pridobljeno znanje na sodelavce v delovni sredini in v širšem delovnem okolju-državni upravi;
- umestitev usposabljanja javnih uslužbencev v celovito kadrovske politiko - skladno z interesi posameznika in upravnega organa;
- tesno in dejavno sodelovanje javnih uslužbencev in vodij na vseh ravneh upravne organizacije pri stalnem, sistematičnem in načrtovanem usposabljanju in izpopolnjevanju za doseganje poslovne odličnosti ter najvišjih standardov kakovosti;
- racionalna raba javnih sredstev, namenjenih izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju javnih uslužbencev po principu: za enako višino proračunskih sredstev kvalitetnejše usposobiti več javnih uslužbencev;
- sooblikovanje organizacijske kulture, spodbujanje vključenosti in občutka pripadnosti javnih uslužbencev državni upravi z razvojem in uravnoteženjem motivacijskih dejavnikov.

Strategija gleda na izobraževanje javnih uslužbencev ozko (glede na zgoraj opredeljene definicije). Tako loči med formalnim in neformalnim izobraževanjem. Vsak posameznik se lahko, po 101. členu Zakona o javnih uslužbencev, prijavi na interni natečaj organa za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe v interesu delodajalca, v kolikor ima organ na razpolago dovolj finančnih sredstev. V praksi se kaže, da organi praviloma ne namenjajo sredstva iz proračuna za pridobitev višje stopnje izobrazbe javnega uslužbenca, razen če iz potreb delovnega procesa izhaja, da bi pridobitev višje stopnje izobrazbe že zaposlenih javnih uslužbencev, ob omejevanju novih zaposlitev in v povezavi z reorganizacij organa, lahko pozitivno vplivala na učinkovitejše in kakovostnejše opravljanje nalog organa. Z izbranim javnim uslužbencem, se nato sklene pogodba o izobraževanju, v kateri so določene pravice in dolžnosti. Pogodba o izobraževanju pa se prekine, če organ ugotovi, da je prišlo do neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti brez utemeljenih oz. opravičljivih razlogov in zahteva vračilo stroškov oziroma plačilo pogodbenih kazni (Predlog Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010 – 2015).

Strategija opredeljuje tudi neformalno izobraževanje, kjer je določeno, da vsa usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev iz skupnih vsebin izvaja Upravna akademija ministrstva pristojnega za javno upravo, za usposabljanja na področjih specifičnih glede na področje dela

posameznih organov pa skrbijo ministristva, organi v sestavi in vladne službe (Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja). Prav tako pa je Upravna akademija pristojna za organizacijo in izvedbo strokovnih izpitov, pomembnih za delo v javni upravi. To so: strokovni izpit iz upravnega postopka (ZUP), strokovni izpit za inšpektorja in preizkus znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku (Predlog Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010 – 2015).

6.1.4 Dodatno izobraževanje in kariera javnega uslužbenca

Kariera javnega uslužbenca ter dodatna izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja sta dokaj povezana pojma. Načrti dodatnih izobraževanj posameznih programov so nastavljeni na način, da lahko javni uslužbenec preko programov izobraževanja, predvsem neformalnega, ter funkcionalnega usposabljanja razvija svojo kariero. Pomembnost razvijanja kariere posameznika se zaveda tudi Vlada RS, saj so Strategije izobraževanj, ki jih sprejme vlada, naravnane tudi k doseganju tega cilja (Miglič 2004).

Točno določene opredelitve kaj je kariera ne moremo najti, saj si jo vsak predstavlja drugače. Za kariero so vsekakor ključne delovne izkušnje ter kronologija, vendar ni nujno da vedno pri isti organizaciji. Prav tako kariera ni samo vertikalno napredovanje (napredovanje po hierarhični lestvici), temveč tudi horizontalna mobilnost, kar pomeni premik iz enega delovnega področja na drugega. Tradicionalno pojmovanje kariere oz. razvoja kariere je zelo ozko, gre predvsem za stabilno in enosmerno poklicno pot, upošteva se samo premik na zahtevnejša delovna mesta ter zadeva le poklicno življenje. Sodobno pojmovanje kariere pa zajema tudi premik navzdol ali vstran, vključuje zasebno življenje ter upošteva, da so poklicne poti neenakomerne (Brečko 2006).

Brečko (2006, 33) definicijo kariere opredeljuje takole: »Kariera je življenjska in poklicna pot. 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.«

Dodatno izobraževanje pa služi delovnemu kariernemu ciklusu oz. delovni karieri, ki opredeljuje celotno dodatno izobraževalno pot posameznika, preko katere pridobi nova znanja

in se dodatno usposobi za določena dela, ki posamezniku prinesejo osebno napredovanje (Brečko 2006).

Kmalu pa lahko javni uslužbenec naleti na oviro, saj sistemska ureditev le v določenih primerih zahteva dodatno usposabljanje in izpopolnjevanje kot nujni pogoj za napredovanje na višje delovno mesto, s čimer pa so povezane tudi finančne posledice. Namreč, če je omogočeno dodatno usposabljanje kot pogoj za višje delovno mesto, je to usposabljanje potrebno omogočiti vsem kandidatom, ki želijo to delovno mesto zasesti. Vsekakor je zanimanje za takšna delovna mesta veliko, stroški usposabljanja pa razmeroma niso nizki (Miglič 2004). Z Zakonom o javnih uslužbencih, se je vzpostavila neka varovalka pred takšnimi napredovanji in sicer z obveznim usposabljanjem za imenovanje v naziv, ki ga mora zaposleni opraviti najpozneje v enem letu od zasedbe delovnega mesta (Haček in Bačlija 2012).

6.1.4.1 Oblike kariere

R. M. Kanter je bila prva, ki je v razumevanje kariere vnesla tudi oblike kariere. Opredelila je tri osnovne oblike: *birokratsko, profesionalno in podjetniško* obliko kariere, Shein pa je pred tem razlikoval še med *zunanjjo in notranjo kariero* (Kanter v Brečko 2006, 39 in Shein v Brečko 2006, 39).

Za javne oz. državne uslužbenke je torej po večini značilna **birokratska oblika kariere**, kjer zaposleni napredujejo in si želijo napredovati po hierarhiji, torej vertikalno. Zakonska podlaga za napredovanje je predvsem dosežena izobrazba ter delovna doba. V kolikor javni uslužbenec, ali zaposleni pri večji organizaciji, za katero je značilna birokratska kariera, napreduje, pomeni, da se premakne na višje delovno mesto. To pa mu prinese več ugleda, dobi večja pooblastila in odgovornosti, ima več možnosti do dodatnega izobraževanja in usposabljanja in ne nazadnje ima višjo plačo. Ker z napredovanjem pridobi tudi višji naziv, kot je to zakonsko določeno, dobi tudi druge naloge ter po navadi sodeluje v novih delovnih skupinah, kar mu prinese nova znanja in posledično, ne samo višjo denarno nadomestilo, ampak tudi večjo varnost zaposlitve. Posredno pa zaradi napredovanja pridobi tudi spodbude v zvezi s kariero, ki so povezane s položajem v organizaciji. Žal je pri tej obliki kariere večinoma dodatno izobraževanje in usposabljanje za javnega uslužbenca dosegljivo le v

primeru napredovanja, ki se jo smatra kot nagrado in ne v primeru na obstoječem delovnem mestu, ki bi zaposlenemu prineslo osebni razvoj in nova znanja, ki bi jih lahko uporabljal tudi v prihodnje (Brečko 2006).

Tudi Brejc (2000, 62) se dotakne kariere javnih uslužbencev. Kot primer navede karierne diplomate, ki so kariero zgradili na način, da so z delom začeli na manj zahtevnejših delovnih mestih, nato pa postopoma prehajali na bolj zahtevna. Tudi on pravi, da je za javne uslužbenca značilna taka oblika kariere, kjer se zaposleni premika navzgor po hierarhični lestvici. Izobraževanje je pomembno za razvoj kariere, saj bo na zahtevnejših mestih, zaposleni potreboval tudi več znanja in strokovne usposobljenosti. Vendar pa na sam razvoj kariere vplivajo zunanji dejavniki, predvsem politične spremembe, te najbolj vplivajo na zaposlovanje pri vodilnih oz. najpomembnejših delovnih mestih. Ena izmed pomembnejših značilnosti kariere javnega uslužbenca je ta, da se začne in konča v javni upravi (Brejc 2000).

Pri **profesionalni karieri** gre predvsem za pokrivanje strokovnega področja z znanjem, ki ga posamezniki imajo. Torej gre za cenjene člane družbe, ki imajo poseben status in ugled. Napredovanje v profesionalni karieri ni izključno vertikalno, temveč pomeni prevzemanje večje odgovornosti, reševanje novih, težjih strokovnih izzivov ter kompleksnejših problemov, saj bodo s tem pridobili nova znanja in spretnosti (Brečko 2006).

Podjetniška kariera se ponaša z novimi izdelki, storitvami, večjimi organizacijskimi storitvami,... Pri podjetniški karieri ni napredovanje vertikalno ali horizontalno, ni pomikov navzgor ali navzdol, napredovanje je napredek določenega produkta, storitve ali celotne organizacije. Denarnih nagrad ni (Brečko 2006).

Notranja in zunanja kariera pa se lahko razlaga tudi kot organizacijska in osebna kariera. »Zunanja kariera je družbeno definiran skupek korakov in zahtev pri izpolnjevanju poklica in hkrati stopnja prestiža, povezana s poklicem, notranja kariera pa je posameznikov pogled na njegove korake in napredek, ki ga je dosegel ter njegov pogled na pomembnost kariere« (Shein v Brečko 2006, 43).

6.1.5 Vloga Evropske unije

V Pogodbi o delovanju Evropske unije, je v prvem odstavku 165. člena opredeljeno, da »Unija prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov« (Pogodba o delovanju Evropske Unije, 165. čl.). Iz tega lahko vidimo, da Evropska komisija in vse ostale institucije dajejo velik poudarek na sistem izobraževanja. Evropska komisija oblikuje programe izobraževanja, v skupinah za pripravo programov pa sodelujejo predstavniki držav članic, ki pokrivajo različna strokovna področja, zato lahko ugotovimo, da imajo ti programi zelo veliko dodano vrednost. Vsaka država članica mora nato oddati poročilo o udeležbi na teh programih, Evropska komisija pa nato pripravi evalvacijo programov ter se trudi, da se novo pridobljeno znanje uporabi v praksi (Lavrič 2010).

Lavrič (2010) navaja Finsko kot primer dobre prakse vpeljave e-izobraževanja v izobraževalni sistem. Je ena izmed sodobnih oblik izobraževanja vseživljenjskega učenja, kjer je spremenjen le način poučevanja. Ne smemo ga zamenjati oz. enačiti s študijem na daljavo, saj kot pravi Lavrič, je bil mogoče prav strah, pred izgubo vloge klasičnega učitelja, razlog, da se e-izobraževanje v Sloveniji še ni dodobra uveljavilo. Vloga učitelja je sicer spremenjena, vendar le na način usmerjanja in vodenja, učenec pa ima pri učenju aktivno vlogo in ne več pasivne. »Ali ni tudi to ena od paradigem vseživljenjskega učenja, da se posameznik nauči učiti, kje bo kasneje iskal in črpal znanje iz virov sam in s tem bogatil osebne sposobnosti« (Lavrič 2010, 23)?

6.2 Sistem napredovanja

Napredovanje javnih uslužbencev v Sloveniji je določeno z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju. Pod pojmom napredovanje razumemo premik javnega uslužbenca na zahtevnejše delovno mesto (Virant 2004). Napredovanje javnega uslužbenca, lahko, v določenih pogledih, razumemo tudi kot nagrajevanje javnega uslužbenca. Nagrajevati nekoga, pomeni nekemu dajati kaj kot dokaz priznanja za pomemben znanstveni, umetniški dosežek, za plemenito dejanje,... (Slovar slovenskega knjižnega jezika). Gre za neke vrste povračilo. Torej, če javni

uslužbenec delo dobro opravi, se mu dodeli primerna nagrada za opravljeno delo, ki mu vrednostno sledi. Vendar pa je zelo težko ugotoviti, katero opravljeno delo si pravzaprav zasluži nagrado ter vrednost te nagrade, zategadelj se v teh primerih subjektivnosti ne moremo izogniti (Kerševan 2000).

Napredovanje javnega uslužbenca je povezano s klasifikacijskim sistemom. Ločimo med klasifikacijskim sistemom delovnih mest, kjer je napredovanje omogočeno na način premika na višje delovno mesto ter klasifikacijskim sistemom javnih uslužbencev, v katerem uslužbenec napreduje na višji položaj (Haček in Bačlija 2007).

Napredovanje je lahko avtomatično ali odprto. Javni uslužbenec si predvidoma prizadeva k napredovanju, zato je na svojem delovnem mestu bolj motiviran in želi pokazati svoje sposobnosti ter dosegati boljše rezultate. Tako bo njegovo delo verjetno ocenjeno pozitivno, kar mu bo prineslo napredovanje (odprt sistem napredovanja). Avtomatično napredovanje pa ni odvisno od ocene, temveč od drugih razlogov, kot so na primer dolžina delovne dobe ali pridobitev višje stopnje izobrazbe (Haček in Bačlija 2007).

Osnovno plačo, ki jo javni uslužbenec prejema, ustvarja sistem tog, zato se je z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju, z napredovanjem, v sistem vneslo nekaj fleksibilnosti. Napredovanje je torej element fleksibilnosti, dotika pa se izključno posameznika, ta pa zaradi motivacije po napredovanju, dosega boljše rezultate na delovnem mestu (Ferfila in drugi 2007). Pri napredovanju ločimo tudi med vertikalnim in horizontalnim napredovanjem.

6.2.1 Vertikalno napredovanje

Pri vertikalnem napredovanju gre predvsem za zapolnitev prostega, zahtevnejšega delovnega mesta, ob predpogoju, da javni uslužbenec dosega vse predpisane pogoje. V Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju pravil oz. pogojev za vertikalno napredovanje skoraj ne najdemo, urejajo jih predvsem področni predpisi. Prvi pogoj za vertikalno napredovanje je torej prosto delovno mesto, ki se odpre na primer ob upokojitvi javnega uslužbenca, odpovedi,... Potrebno je poudariti, da so organizacije javne uprave še vedno zelo hierarhično urejene, zato je tudi zahtevnejših delovnih mest manj. V kolikor se pojavni prosto, zahtevnejše delovno mesto, je odvisno predvsem od predstojnika, ali bo to delovno mesto zapolnil s premestitvijo

javnega uslužbenca, ali pa bo objavljen javni razpis (Ferfila in drugi 2007). Kerševan (2000, 145) na tej točki opozarja še, da »možnost napredovanja na zahtevnejše delovno mesto ni iztožljiva pravica posameznika«.

6.2.2 Horizontalno napredovanje

Horizontalno napredovanje je nasprotje vertikalnemu. Pri horizontalnem napredovanju se javni uslužbenec ne bori za višje mesto v hierarhiji, temveč napreduje na svojem delovnem mestu. V kolikor uslužbenec dosega boljše delovne rezultate ali celo nadpovprečne in je svoje delo opravil oz. opravlja dobro, napreduje v višji plačni razred. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju takšno napredovanje poimenuje napredovanje v višji plačni razred. Horizontalno napredovanje pomeni torej pridobitev višjega plačnega razreda, naloge in dela, ki jih opravlja pa ostanejo ista. Takšno napredovanje je primerno za javne uslužbence, katerim želi delodajalec povišati plačo oz. ga nagraditi, ni pa prepričan, ali bo sposoben, s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto, svoja dela opravljati ravno tako uspešno, kot jih je opravljal do sedaj (Ferfila in drugi 2007). Pogoj za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred je torej izkazana delovna uspešnost v napredovalnem obdobju. Delovna uspešnost javnega uslužbenca se ocenjuje glede na (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 17. čl.):

- rezultate dela,
- samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela,
- zanesljivost pri opravljanju dela,
- kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela,
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Ob vsem zgoraj opredeljenem pa se seveda tudi pri tem načinu napredovanja ne moremo izogniti subjektivnosti. Težko je namreč odločiti, kateri javni uslužbenec dosega pogoje ustvarjalnosti, samostojnosti, nadpovprečnosti doseganja rezultatov in kateri ne. Mogoče bi bilo dobro premisliti, da bi, tako ko druge evropske države, v slovenski sistem urejanja horizontalnega napredovanja uvedli kombinacije preverjanja sposobnosti z izpiti ali točkovanji (Kerševan 2000).

Po takšnem sistemu napredovanja lahko napredujejo, ne samo javni uslužbenci, ampak tudi funkcionarji, če je to urejeno zakonsko (sodniki, državni tožilci in državni pravobranilci). ZSPJS za javne uslužbence predvideva napredovanja za en plačni razred vsaka tri leta, v kolikor izpolnjujejo pogoje. Lahko pa mu nadrejeni omogoči tudi napredovanje za dva plačna razreda, ob prvem ali drugem napredovanju, če tako presodi (Ferfila in drugi 2007). Za napreduvalno obdobje se upošteva čas, ko je javni uslužbenec delal na delovnih mestih, za katere je predpisana enaka stopnja strokovne izobrazbe. Pristojni organ oziroma predstojnik najmanj enkrat letno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 16. čl.).

Z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju pa je določeno tudi največje možno število napredovanj v plačne razrede. Javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče tudi napredovanje v višji naziv, lahko v posameznem nazivu napredujejo največ za pet plačnih razredov, javni uslužbenci, kjer ni mogoče napredovati v naziv pa lahko na delovnem mestu napredujejo največ za deset plačnih razredov. Če z napredovanjem na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v naziv, skupaj v vseh nazivih ni mogoče napredovanje za deset plačnih razredov, je v najvišjem nazivu mogoče napredovati za toliko plačnih razredov, da je doseženo napredovanje v nazivih skupno za deset plačnih razredov (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 2. odst., 16. čl.).

6.2.3 Ocenjevanje javnih uslužbencev

Kar se tiče napredovanja v višji plačni razred pa natančneje ureja še Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, ki je bila sprejeta leta 2008. Natančneje določa način in postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede. Uredba se uporablja za vse tiste javne uslužbence, ki so niso zaposleni v Slovenski vojski, v drugih organih državne uprave (npr. Ustavno sodišče, Varuh človekovih pravic), javnih zavodih s področja zdravstvenega zavarovanja, visokošolskih zavodih, javnih zavodih s področja raziskovalne dejavnosti in razvojne dejavnosti. Za vse te, se uporabljajo zakonski akti, ki jih izda oz. sprejme predstojnik (Mihovar Globokar 2009).

Virant (2004, 209) pojasnjuje, da je »ocenjevanje javnih uslužbencev (njihove delovne uspešnosti) nujno potrebno za vzpostavitev sistema napredovanja in za določanje variabilnega dela plače«.

Zakon o sistemu javnih uslužbencev v svojem 105. členu govori o tem, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero zaposlenega in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor. Prav tako, pa zgoraj omenjena uredba določa, da se enkrat letno oceni javnega uslužbenca, zato se letni pogovor z zaposlenim v praksi največkrat opravi vzporedno z ocenjevanjem. Ocenjevalec je torej odgovorna oseba zaposlenega oz. predstojnik, lahko pa za ocenjevanje pisno pooblasti svojega namestnika ali vodjo notranjo organizacijske enote (Mihovar Globokar 2009).

Ocenjevalno obdobje za javnega uslužbenca je obdobje od 1. januarja do 31. decembra, predstojnik pa mora oceno podati najkasneje do 15. marca tekočega leta, za prejšnje leto. Z oceno mora seznaniti zaposlenega, kateri mora ocenjevalni list podpisati, kar pomeni, da se z oceno strinja. Ocena se vpiše v Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju, ki se hrani v personalni mapi zaposlenega (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 4. čl.). Ocenjujejo se vsi zaposleni v določenem organu, ne glede na to ali so zaposleni za nedoločen ali določen čas, s predpogojem, da so bili v ocenjevalnem obdobju zaposleni vsaj šest mesecev. V kolikor je bila odsotnost zaposlenega z delovnega mesta zaradi bolniškega staleža, porodniškega dopusta, ... in v prejšnjem koledarskem obdobju niso bili prisotni vsaj šest mesecev, se jih ravno tako oceni (Mihovar Globokar 2009).

Ocena, ki jo javni uslužbenec pridobi se pretvori v točke. Ocena odlično, prinese 5 točk, ocena zelo dobro 4 točke, ocena dobro 3 točke in ocena zadovoljivo 2 točki. Ocena nezadovoljivo se ne točkuje. Javni uslužbenec za en plačni razred napreduje, ko doseže tri letne ocene/točke (torej tri leta), ki se seštejejo in če v napredovalnem obdobju doseže¹:

- ob prvem in drugem napredovanju najmanj 11 točk,
- ob tretjem in četrtem najmanj 12 točk,
- ob petem najmanj 13 točk,
- ob nadaljnjih napredovanjih najmanj 14 točk.

Če javni uslužbenec ob prvem napredovanju doseže najmanj 14 točk, lahko napreduje za največ dva plačna razreda, ob nadaljnjih napredovanjih pa mora doseči 15 točk, torej mora

¹ Napredovalno obdobje je čas od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve v javnem sektorju, v katerem javni uslužbenec pridobi tri letne ocene, ki mu omogočajo napredovanje.

biti trikrat ocenjen z oceno »odlično« (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 5. čl.).

6.2.4 Vpliv interventnih ukrepov na napredovanje v plačne razrede in nazive

Javni uslužbenci so prvič lahko napredovali na svojem delovnem mestu leta 1994. Napredovanje je določal Zakon o razmerju plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti. Večinoma zaposlenih je napredovalo na podlagi raznih potrdil o dodatnih znanjih, ki pa se niso smela navezovati na delovno področje javnega uslužbenca. Tako so vlada in socialni partnerji kaj hitro ugotovili, da prihaja do netransparentnosti, saj so se plače povečevale z dodajanjem stalnih dodatkov. Leta 2000 se je tako začel pripravljati nov zakon, ki bi določal ustrezna razmerja med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev, uvedel fleksibilen plačni sistem, uvedel skupni plačni sistem za javne uslužbence in funkcionarje ter transparentnost in obvladljiv plačni sistem z vidika javnih financ (Fon Jager 2014).

Nov plačni sistem se je začel izvajati leta 2008 s sprejetjem Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki na novo določa tudi napredovanje. Če je javni uslužbenec v prejšnjem sistemu napredoval na podlagi dodatnih izobraževanj, se mora v novem sistemu dodatno izobraževanje kazati v boljših delovnih rezultatih (ki so podlaga za oceno delovne uspešnosti). Novembra 2010 je vlada RS sprejela Zakon o interventnih ukrepih v katerem je omejila napredovanja za javne uslužbence in funkcionarje. Napredovali so lahko samo pravosodni funkcionarji, na delovnem mestu v višji plačni razred. Zakon je določil, da se leto 2011 ne šteje v napredovalno obdobje, tako da tisti javni uslužbenci, ki so imeli pogoje za napredovanje na delovnem mestu v višji plačni razred niso napredovali. Na drugi stani pa je bilo ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev za leto 2011, potrebno vseeno izpeljati. Tisti javni uslužbenci, ki pa so izpolnjevali pogoje za napredovanje v višji naziv, so prejeli aktov o imenovanju v višji naziv, pravica do višjega plačnega razreda pa je bila z aktom predstavljena na 1. 1. 2012 (Fon Jager 2014).

Vendar pa je decembra 2011 vlada sprejela Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012, ki se je začel uporabljati 1. 1. 2012. Tako je bilo izplačilo višjih plač z naslova napredovanj iz leta 2011 predstavljeno na 1. 7. 2012. Nadalje je Zakon dopuščal javnim uslužbencem, da v letu 2012 napredujejo v višje plačne razrede, vendar pa je bila pravica do

izplačila višje plače predstavljena na 1. 7. 2012. V letu 2012 je bilo potrebno izpeljati postopke preverjanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev, in ne glede na to, da v letu 2011 ni bilo napredovanja, ocenjevanje pa, so se v tem letu, pri preverjanju pogojev za napredovanje, upoštevale tri najugodnejše ocene, ki jih je javni uslužbenec pridobil med letom 2009 do 2011 (Fon Jager 2014).

Zakon o uravnoteženju javnih financ, sprejet maja 2012, uporabljati se je začel s 1. 6. 2012, pa je podaljšal interventne ukrepe na področju napredovanj do 31. 12. 2014. ZUJF se dotika več področij, kot sta se jih Zakona o interventnih ukrepih, na področju izplačila napredovanj v višje nazive in v višje plačne razrede, za vse tiste javne uslužbence, ki so napredovali med letoma 2011 in 2012, pa prelaga izplačilo plače na dan 1. 6. 2013. Prav tako določa, da vsi tisti javni uslužbenci, ki v letu 2013 izpolnjujejo pogoje za napredovanje, v tem letu ne napredujejo, vendar pa se leto 2013 vseeno šteje v napredovalno obdobje. Na podlagi ZUJF, delodajalci v letu 2013 zaposlenim niso izdali aneksa za višji plačni razred in prav tako ne akti za pridobitev višjega naziva, ne glede na to, da so pogoje za napredovanja izpolnjevali (Fon Jager 2014).

Z ZUJF-om, se je spremila tudi uveljavljena plačna lestvica plačnih razredov. Kot sistemski ukrep na področju plačnega sistema javnega sektorja zaradi javnofinančne krize, je prišlo do nižanja plač javnih uslužbencev. Vrednosti plačnih razredov plačne lestvice so se znižale za 8 odstotkov. Ker v zakonu ni opredeljeno določeno časovno obdobje, v katerem se bo upoštevala nižja vrednost plačnih razredov, se ukrep šteje kot stalni in ne začasni (Ramšak Pešec 2012). Od 1.6.2013 do 31.12.2014, pa je vlada znižala plačne razrede z novo plačno lestvico, opredeljeno v Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o sistemu plač v javnem sektorju. V lestvici so linearno znižane vrednosti plačnih razredov (osnovnih plač) za 0,5% in nato še progresivno zmanjšan razpon med plačnimi razredi. Znižanje vrednosti plačnih razredov je ukrep, ki je začasne narave. Po preteku zakonsko določenega roka, torej s 1.1.2015, pa se bo ponovno uporabljala plačna lestvica, spremenjena 1. 6. 2012 (Dodatni ukrepi na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju 2013).

Glede napredovanj za javne uslužbence v letu 2014 pa je z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 določeno, da v letu 2014 ne bo napredovanj. Ne bo napredovanj niti na delovnem mestu v višji plačni razred in ne bo napredovanj niti v višji naziv (Fon Jager 2014). Kar pa zadeva napredovalno obdobje pa velja, da se za razliko od let 2012 in 2013, ki sta se šteli v napredovalno obdobje, leto 2014,

tako kot leto 2011, ne šteje v napredovalno obdobje za napredovanje v višji plačni razred (Dodatni ukrepi na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju 2013).

Zakon o izvrševanju proračunov pa v svojem 69. členu pravi, da bodo tisti javni uslužbenci in funkcionarji, ki so v letu 2012 pridobili višji plačni razred, zaradi interventnih zakonov pa do izplačil še ni prišlo, pravico do izplačila dobijo 1. 4. 2014, prav tako, pa pravico do plačila pridobijo tisti javni uslužbenci in funkcionarji, ki so v letu 2012 napredovali v višji naziv (Fon Jager 2014).

Interventni ukrepi so se podaljšali v leto 2015 in 2016. Glavna sprememba je ta, da v letu 2015 napredovanja niso zamrznjena, je pa premaknjeno izplačilo. To pomeni, da javni uslužbenci, ki v letu 2015 dosegajo pogoje za napredovanje, tako v plačnem razredu kot v nazivu, lahko napredujejo, vendar pa so do plačila upravičeni 1. 12. 2015 (kar pomeni, da bo prvo izplačilo v januarju 2016). Tisti javni uslužbenci, ki pa bodo napredovali v letu 2016 pa pridobijo pravico do izplačila 1. 12. 2016 (Fon Jager 2015).

6.2.5. Nagrajevanje javnih uslužbencev

Nagrajevanje je pravzaprav neko povračilo za dobro opravljeno dejanje, storitev,... ki mu vrednostno sledi. Kakšna naj bo ta nagrada in katero delo je tisto, ki se nagradi, sta zelo subjektivna pojma. Sistem nagrajevanja javnih uslužbencev je pravno urejen, saj temelji na javnih sredstvih. Pravno je urejeno tako, da je za nagrajevanje javnega uslužbenca odvisno od odločitve delodajalca oz. njegovega nadrejenega, kar pomeni, da ni pravica zaposlenega in zato pravno varstvo ni zagotovljeno (Kerševan 2000).

Plača javnega uslužbenca je sestavljena iz osnovne plače, ki se določa glede na naziv in zahtevnost delovnega mesta ter je določena s plačnim razredom. Osnovna plača je stalni del plače. Gibljivi del plače pa je odvisen od različnih dejavnikov in obsega delovno uspešnost ter dodatke (Ferfila in drugi 2007).

6.2.5.1 Delovna uspešnost

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju v 22. členu opredeljuje gibljivi del plače z naslova delovne uspešnosti. »Del plače za redno delovno uspešnost pripada tistemu javnemu uslužbencu, ki je v obdobju, za katerega se izplačuje, pri opravljanju svojih rednih delovnih

nalog dosegel nadpovprečne delovne rezultate. Ta del plače lahko letno znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca, pri čemer se kot osnova upošteva višina osnovne plače javnega uslužbenca v mesecu decembru preteklega leta. Del plače za delovno uspešnost se izplača najmanj dvakrat letno, razen če ni s kolektivno pogodbo ali z aktom, izdanim na podlagi zakona, urejeno drugače« (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 1. odst. 22a. čl.). Ta del plače se določi na podlagi meril, ki so opredeljeni v kolektivni pogodbi za javni sektor. Za višino dela plače z naslova delovne uspešnosti za ravnatelje, direktorje in tajnike pa določi organ, ki jih imenuje (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 22a. čl.).

Zakon opredeljuje tri vrste delovne uspešnosti, do katere so javni uslužbenci lahko upravičeni:

- redna delovna uspešnost,
- delovna uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in
- delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

6.2.5.2 Dodatki

Kot en del nagrajevanja javnega uslužbenca se lahko štejejo tudi dodatki k plači. Dodatek so sestavni del plače in so po večini določeni v odstotkih, ki se jih izračuna od osnovne plače javnega uslužbenca. Dodatek pomeni vrednotenje posebnega dela in ga ni možno upoštevati že pri določitvi osnovne plače. Tudi ni nujno, da bo javni uslužbenec določene dodatke prejemal mesečno (Ferfila in drugi 2007).

V Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju je opredeljenih osem različnih dodatkov (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 23.–32. čl.):

- *Položajni dodatek.* Znaša najmanj 5 in največ 12 % osnovne plače in pripada tistemu javnemu uslužbencu, ki izvršuje pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela kot vodja notranje organizacijske enote.
- *Dodatek za delovno dobo.* Določi se s kolektivno pogodbo za javni sektor in opredeljuje delovne izkušnje, za vsako zaključeno leto, ki jih je javni uslužbenec pridobil v celotni delovni dobi.

- Dodatek za mentorstvo. V kolikor javni uslužbenec opravlja mentorstvo, mu pripada dodatek, višina katerega je določena s kolektivno pogodbo za javni sektor.
- Dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta. Določi se s kolektivno pogodbo za javni sektor.
- Dodatek za dvojezičnost. Je teritorialno omejen in pripada tistim javnim uslužbencem (tudi sodnikom, državnim tožilcem in državnim pravobranilcem), ki so zaposleni v dvojezičnih občinah, kjer živita narodni skupnosti in je znanje madžarskega oz. italijanskega jezika pogoj za zasedbo delovnega mesta. Višina dodatka za javne uslužbence znaša med 3 in 6 odstotki osnovne plače, za učitelje, vzgojitelje in ostale zaposlene v šolstvu (osnovnem in srednjem) med 12 do 15 odstotki (dodatek dobijo tudi novinarji Javnega zavoda RTV Slovenija) ter do 6 odstotkov osnovne plače dobijo sodniki, državni tožilci in pravobranilci.
- Dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta in naziva. Višina dodatka se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor, pridobijo pa ga lahko tisti javni uslužbenci, katerim njihovi manj ugodni delovni pogoji niso upoštevani že ob določitvi osnovne plače.
- Dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva. Višina dodatka se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor, pridobijo pa ga lahko tisti javni uslužbenci, katerim nevarnost in posebne obremenitve niso upoštevane že ob določitvi osnovne plače.
- Dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času. Za manj ugoden delovni čas se šteje izmensko delo, delov v deljenem delovnem času, delo v neenakomernem razporejenem delovnem času, delo ponoči, v nedeljo in na dela proste delovne dni in delo preko polnega delovnega časa. Prav tako, pod ta dodatek spada tudi stalna pripravljenost javnega uslužbenca. Tudi vrednost oz. višina tega dodatka se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor.

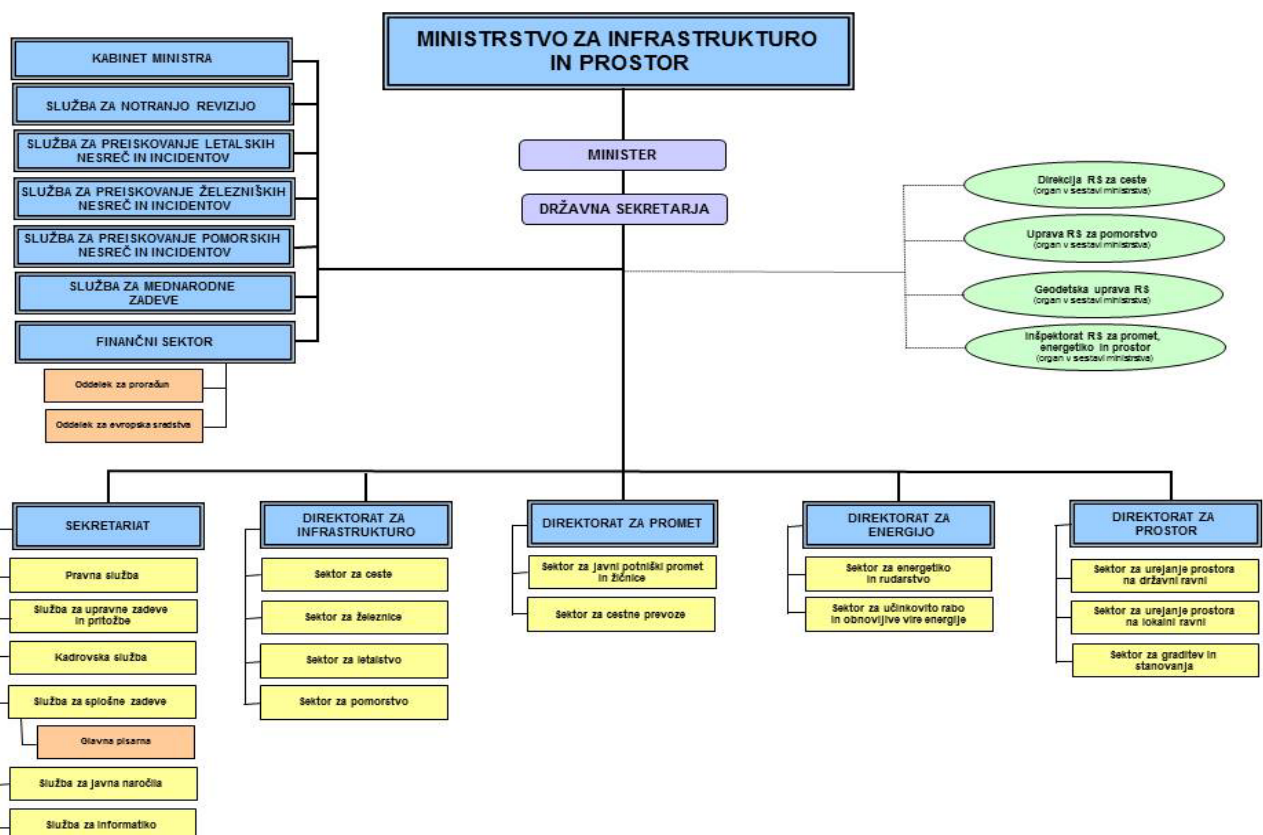
7 Empirična raziskava, obdelava podatkov in analiza

7.1 Splošno o Ministrstvu za infrastrukturo in prostor

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (v nadaljevanju MzIP), je bilo ustanovljeno s Spremembami in dopolnitvami Zakona o Vladi Republike Slovenije, z dne 3. 2. 2012 (Zakon o Spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi RS, 4. člen). Prej se je to ministrstvo imenovalo Ministrstvo za promet, dne 3. 2. 2012 pa se je pridružilo še delovno področje prostora (prejšnjega) Ministrstva za okolje in prostor ter področje energije, ki je prej delovalo na Ministrstvu za gospodarstvo. Več o delovnih nalogah ter sestavo MzIP, si lahko ogledamo v spodnjem organigramu (veljaven do 6. 9. 2014).

Za potrebe raziskovalnega dela magistrske naloge sem v kadrovski službi prejela osnovne podatke. Na MzIP je tako bilo, do dne 31. 8. 2014, zaposlenih 343 javnih uslužbencev (skupaj za določen in nedoločen čas). V to število niso vključeni zaposleni v organih v sestavi.

Slika 7.1: Organigram Ministrstva za infrastrukturo in prostor



Vir: MzIP (2015).

7.2 Izbira in obdelava podatkov

Za iskanje odgovora na zastavljena raziskovalna vprašanja magistrske naloge, sem uporabila družboslovni anketni vprašalnik. Vprašanja so bila opredeljena tako, da so mi odgovori anketirancev prikazali njihovo razmišljanje o napredovanju in izobraževanju, katere sem, preko programa SPSS statistično analizirala. Gre torej za sklepanje iz vzorca na populacijo. Populacija je v tem primeru celotno ministrstvo, vzorec pa je izbran naključno. Gre za slučajni vzorec, kar pomeni, da je vsak zaposleni (enota) na MzIP imel enako verjetnost, da bo izbran v vzorec oz. imel enako možnosti sodelovati v anketni raziskavi.

V anketi je sodelovalo 60 anketirancev, zaposlenih na MzIP, kar predstavlja skoraj 20 odstotkov populacije, natančneje 17,5%, torej lahko rečemo, da je vzorec reprezentativen.

Za prvo raziskovalno vprašanje, *ali javni uslužbenci na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor povezujejo dodatna izobraževanja predvsem z napredovanjem*, sta bili ključni vprašanji v anketi, vprašanje številka 8 in 10 (priloga A).

Za drugo raziskovalno vprašanje, *katera skupina zaposlenih na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor se dodatnih izobraževanj največ udeležuje in zakaj?*, sem anketni vprašalnik sestavila tako, da sem najprej pridobila osnovne podatke o zaposlenemu/anketirancu ter primerjala odgovore z vprašanji št. 7, 8, 9 in 10 (priloga A). Nato sem za vsak dejavnik izračunala vrednost Cramarjevega koeficienta in izločila tiste, kjer je bila vrednost največja. Pridobljene podatke preko anketnega raziskovanja sem želela primerjati s podatki kadrovske službe, a jih žal nisem prejela (priloga B).

Za odgovor na tretje raziskovalne vprašanje, *kako pomembna so napredovanja za javne uslužbence v času recesije in varčevanja?*, pa sem statistično obdelala odgovore anketirancev na vprašanje št. 12 in 13 (priloga A).

Anketni vprašalnik je vseboval tudi druga vprašanja in ne samo vprašanja, ki se neposredno navezujejo na zastavljena raziskovalna vprašanja, saj sem želela prikazati celosten pregled ravnanja in mišljenja javnih uslužbencev na MzIP, glede napredovanja in izobraževanja, kateri je pomemben za podrobno razumevanje vedenja in odnosa javnih uslužbencev do teh dveh pomembnih tem. Prav tako pa je tudi kadrovski vprašalnik vseboval dodatna vprašanja, ki bodo prikazali celoten pregled sistema izobraževanja in napredovanja na MzIP.

7.3 Rezultati raziskovanja

V anketni raziskavi je, kot sem že omenila, sodelovalo 60 anketirancev. Od tega 42 žensk in 18 moških. Starostna struktura je naslednja (tabela 7.1.):

Tabela 7.1: Starostna struktura anketirancev

starost	Št. anketirancev	%
do 20 let	0	0
od 21 do 30	1	1,7
od 31 do 40	27	45,0
od 41 do 50	22	36,7
od 51 do 60	10	16,7

V povprečju imajo anketiranci doseženo univerzitetno izobrazbo, 16 je zaposlenih za določen čas in 44 za nedoločen čas. Pridobila sem 5 vprašalnikov s strani zaposlenih na vodilnem delovnem mestu, 36 na uradniškem in 19 na strokovno-tehničnem delovnem mestu.

7.3.1 Izobraževanje na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor

Tudi na MzIP se čutijo posledice ZUJF-a, kateri je posegel v področje dodatnega izobraževanja in usposabljanja, ki je ključni za razvoj kadrov. Ministrstvo ne sme več sklepati pogodb o izobraževanju z zaposlenimi za pridobitev višje stopnje formalne izobrazbe. Obstajajo sicer izjeme, če je to določeno s kolektivno pogodbo ali v posebnem predpisu (Belopavlovič 2012).

Ena izmed ključnih sestavin in glavnih ciljev strategije razvoja Evropske unije je vlaganje v znanje zaposlenih. Če želimo, da se EU razvija, da je konkurenčna in dinamična, je potrebno delavce vsakodnevno izobraževati, izpopolnjevati in usposablјati, saj se dinamika dela v delovni dobi zaposlenega spreminja, spreminja se tudi način dela in vsa potrebna tehnologija. Govorimo tudi o temeljni človekovi pravici, pravici do izobraževanja.

Zaradi vseh teh sprememb dela, mora delodajalec zagotoviti svojemu delavcu ustrezna izobraževanja, da bo svoje delo lahko nadaljeval. Zaradi načela ohranitve delovnega mesta, je delodajalčeva dolžnost, da delojemalcu nudi ustrezna izobraževanja oz. ga dokvalificira ali prekvalificira, v kolikor njegove sposobnosti niso več zadostne za opravljanje dela. Do tega pride v večini primerov zaradi spremembe zakonodaje, kjer se zahteva drugačen način dela

ipd., vendar pa je potrebno opredeliti rok, v katerem se mora delavec za opravljanje dela na nov način, usposobiti (Korpič – Horvat 2009).

Iz zgoraj napisanega sledi, da je delodajalec dolžan zagotoviti delojemalcem ustrezna izobraževanja. Posledično sledi, da je ima delavec dolžnost in odgovornost, da se izobražuje. Torej, če delodajalec ugotovi, da zaposleni ne more več opravljati svojega dela, ker nima zadostnih sposobnosti, mu mora omogočiti izobraževanje, zaposleni pa se mora izobraževanja udeležiti. Če ga odkloni, se to lahko razume kot kršitev delovnih obveznosti in se ga disciplinsko obravnava, lahko pride celo do prekinitve pogodbe o zaposlitvi.

V zakonodaji je nakazana tudi delavčeva pravica do izobraževanja, kar naj bi pomenilo, da ima delojemalec pravico se izobraževati, v kolikor izrazi željo. Vendar je ta pravica določena le na način izobraževanja v lastnem interesu in ne kot pravica v/iz delovnega razmerja. To za seboj potegne tudi stroške: odsotnost delavca z dela zaradi izobraževanja, udeležbe na izpitih,... Po večini se v takih primerih sklene pogodbo o izobraževanju, kjer se opredeli, katere stroške z naslova izobraževanja bo nosil delodajalec in katere ne, npr. odsotnost z dela - vprašanje plačila (Korpič – Horvat 2009).

Vendar pa v trenutnem času, ne govorimo samo o dolžnostih in pravicah delodajalcev in delavcev do izobraževanja, zaradi sprememb dinamike dela. Brečko (2009, 13) pravi, da sta »znanje in izobraževanje investiciji v glavah ljudi«. Namreč v času krize, smo ljudje spoznali oz. čedalje bolj spoznavamo, da moramo kot zaposleni svoje sposobnosti nadgrajevati in obnavljati, v kolikor želimo biti konkurenčni, kot delodajalci pa moramo vlagati v človeški kapital (Brečko 2009).

Na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor se zavedajo pomembnosti dodatnih izobraževanj, zato imajo sprejet organizacijski predpis »Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje v ministrstvu«, katerega dopolnjujejo sladno s potrebami. Zadnja dopolnitev je bila leta 2012. Namen predpisa je zagotoviti enotnost in transparentnost postopkov v zvezi s prijavo in udeležbo zaposlenih v MzIP v različne oblike izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj ter predpisati (MzIP 2012):

- postopek ugotavljanja in spremljanja potreb po izobraževanjih, usposabljanjih in izpopolnjevanjih,
- postopek prijave v različne oblike izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj,
- pogoje za udeležbo na različnih oblikah izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj,

- pravice in obveznosti uslužbencev v zvezi z udeležbo na izobraževanjih, usposabljanjih in izpopolnjevanjih,
- način vodenja evidence o udeležbi uslužbencev na različnih oblikah izobraževanja ter nadzor nad udeležbo,
- način priprave načrta izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj,
- način ocenjevanje učinkov izvedenih izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj.

7.3.1.1 Letni načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja

Skladno z Zakonom o javnih uslužbencih in zgoraj omenjenega organizacijskega predpisa se na MziP na podlagi razpoložljivih sredstev v finančnem načrtu ministrstva, pripravi letni načrt izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj (v nadaljevanju načrt izobraževanja), v katerem so opredeljene vsebine in okvirna višina sredstev, določena zanj. Okvirno višino sredstev po vsebinah določi kadrovska služba, z odobritvijo generalnega sekretarja, na podlagi predlogov generalnih direktorjev direktoriatov in vodij ostalih notranje-organizacijskih enot (v nadaljevanju NOE), pri čemer uporabijo kot podlago za pripravo načrta izobraževanja dogovore na letnih razgovorih. Načrt izobraževanja mora biti usklajen in sprejet v enem mesecu po uveljavitvi državnega proračuna, sprejme pa ga minister (priloga B).

Med letom se lahko načrt izobraževanja spreminja oz. dopolnjuje po istem postopku, kot se pripravi, pri čemer mora predlagatelj sprememb NOE za kadre (kadrovske službe), posredovati utemeljen pisni predlog za sprememb načrta izobraževanja. NOE za finance (finančni sektor) mora najkasneje do 10. dne v mesecu posredovati službi za kadre finančne podatke (stroški kotizacij, dnevnic in potni stroški povezani z izobraževanji), za pretekli mesec (MziP 2012). Glavni cilj načrta izobraževanja na MziP je izboljšanje posameznikove in organizacijske uspešnosti (MziP 2014).

V letu 2014 je bilo v načrtu izobraževanja in za izobraževanja namenjenih 23.280,00 EUR. V ta znesek so všteti tudi vsi stroški povezani z izobraževanji: šolnina, kotizacija, stroški službenih poti povezanih z izobraževanjem: dnevnice, povračila za prevoz, nočitve,... Od tega je bilo za izobraževanja namenjeno (po sklopih oz. vrstah izobraževanj v EUR): za vodenje 950, za programe financ in javnih naročil 1750, Nato in obrambna 350, pisarniško poslovanje 150, računalniško izobraževanje 3800, strokovni izpiti 400, izpopolnjevanje

znanju tujih jezikov 500, varstvo pri delu 250, novosti zaradi nove zakonodaje 1500, druge vsebine, ki niso zajete v ostalih sklopih 13.180 ter nerealizirano izobraževanje v letu 2013 300. Načrtovana je bila udeležba uslužbencev na 350 izobraževanjih (MZIP 2014).

Za sklop izobraževanje od delu za pridobitev višje stopnje izobrazbe v letu 2014 ni bilo namenjenih nič sredstev, saj ni bilo predvideno sklepanje novih pogodb o izobraževanju. Zadnji interni natečaj in sklenjena pogodba o izobraževanju je bila izvedena v letu 2008 (MZIP 2014).

Za izvajanje načrta izobraževanja je odgovoren generalni sekretar, operativno spremljanje pa zagotovita kadrovska služba in finančni sektor (MZIP 2014).

7.3.1.2 Letno poročilo o izvedbi načrta izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj ter ocena učinkov

V organizacijskem predpisu Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje v ministrstvu je zapisano, da mora kadrovska služba (praviloma) enkrat letno pripraviti poročilo o izvedbi načrta izobraževanja in poročilo o oceni učinkov izobraževanj za preteklo leto (v nadaljevanju letno poročilo). Poročilo o izvedbi načrta izobraževanja se pripravi na podlagi evidenc, ki se vodijo v NOE za kadre, poročilo o oceni izobraževanj pa se pripravi na način, da udeleženci izobraževanj v roku 8 dni po izvedenem izobraževanju, izpolnijo vprašalnik o oceni učinkov izobraževanj. Zanimivo je to, da v kolikor udeleženci določeno izobraževanje ocenijo z oceno manj kot 3 (od 1 do 5), se to izobraževanje uvrsti na črno listo, oz. negativno listo izobraževanj in se udeležba na teh izobraževanjih v nadaljnje ne odobri (MZIP 2012).

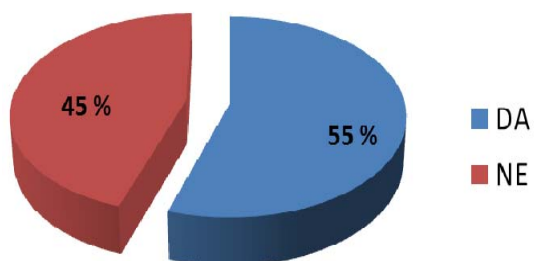
Letno poročilo tako obsega pregled realizacije načrta izobraževanja. V letu 2014 je prišlo do večjega obsega porabljenih sredstev, kot je bilo načrtovano. Poročilo vsebuje obrazložitev (št. udeležencev, stroški,...) , cilje in realizacijo za vsak sklop izobraževanj posebej. Na koncu poročila je potrebno pripraviti še skupen pregled izobraževanj in usposabljanj za preteklo leto. V letu 2014 je bilo izvedenih 496 usposabljanj in izpopolnjevanj, od načrtovanih 350. Glede na izračun, je to 1,44 izobraževanja na zaposlenega. Vendar do večje realizacije prihaja zaradi udeležbe na brezplačnih delavnicah, seminarjih,... ki so bili organizirani s strani Upravne akademije, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Ministrstva za finance, kar pa zagotovo predstavlja dodano vrednost kvaliteti opravljenega dela. Finančna realizacija načrta izobraževanja v letu 2014 pa je 104,67% (MZIP 2015a).

7.3.1.3 Pomembnost izobraževanj za zaposlene

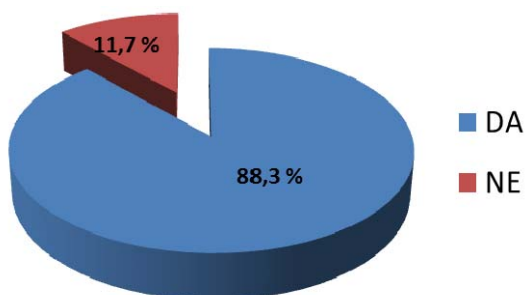
Rebolj (v Lavrič 2010) pravi, da se posamezni zaposleni začne izobraževati takrat, ko za to začuti potrebo. V svojih sklepnih mislih Lavrič (2010) pravi, da smo odrasli, zaposleni, sami odgovorni, da pridobivamo potrebna znanja ter obnavljamo starega. V kolikor ga ne, ni kriv ne sistem v katerem smo, niti kdorkoli oz. karkoli drugega. Vzroki, da se nekdo udeleži dodatnih izobraževanj so torej, po večini, v nas samih.

Kot sem že omenila, dodatna vprašanja ločimo na formalna in neformalna. Formalna so tista, ki nam ob zaključku izobraževanja prinesejo višjo stopnjo izobrazbe, neformalna izobraževanja pa so tista, ki nam prinesejo dodatna usposabljanja in izpopolnjevanja. V svojem anketnem vprašalniku sem zaposlene na MzIP spraševala o tem, ali so se v času zaposlitve, v preteklosti že kdaj udeležili tako formalnih, kot neformalnih dodatnih izobraževanj.

Graf 7.1: Odgovori na vprašanje Ali ste se kadarkoli v času zaposlitve v javni upravi dodatno formalno izobraževali?



Graf 7.2: Odgovori na vprašanje Ali ste se v času zaposlitve v javni upravi kadarkoli udeležili dodatnih usposabljanj?



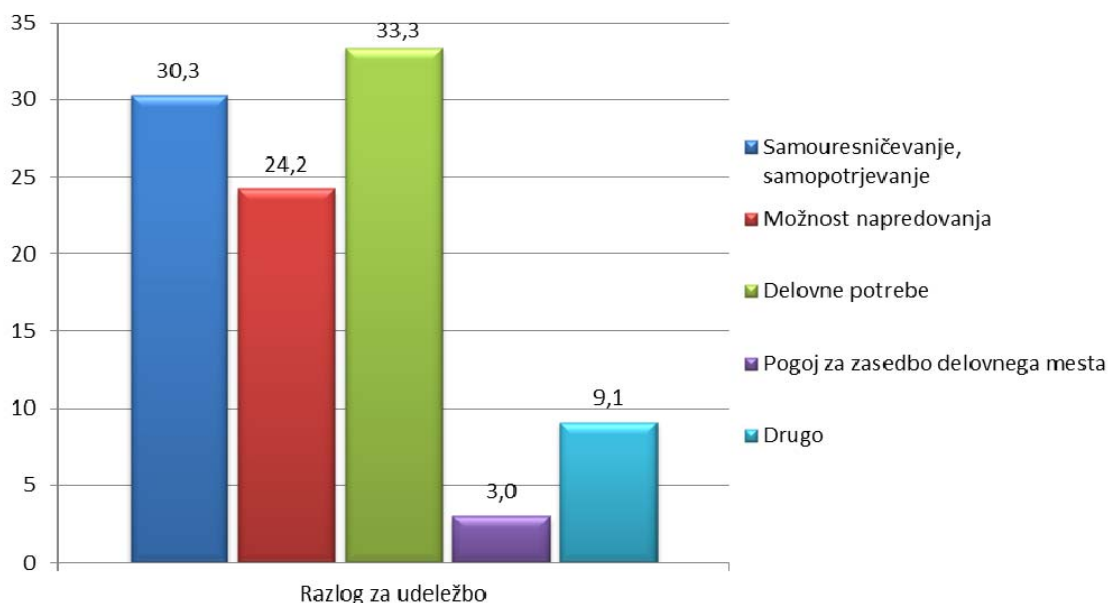
Vidimo lahko, da se zaposleni na MzIP dodatnih izobraževanj veliko udeležujejo. Presenetljiva je številka udeležbe na formalnih izobraževanjih, kar 55%. Prav tako, je presenetljiv odstotek tistih (skoraj 90%), ki se udeležujejo oz. so se vsaj enkrat udeležili dodatnih usposabljanj – neformalnih izobraževanj. Zaključim lahko, da oba grafikona ponazarjata veliko pomembnost dodatnih izobraževanj za zaposlene.

Zakaj je temu tako, in zakaj se zaposleni v tolikšni meri udeležujejo izobraževanj, bomo raziskali v nadaljevanju.

7.3.1.4 Razlogi za udeležbo na dodatnih izobraževanjih

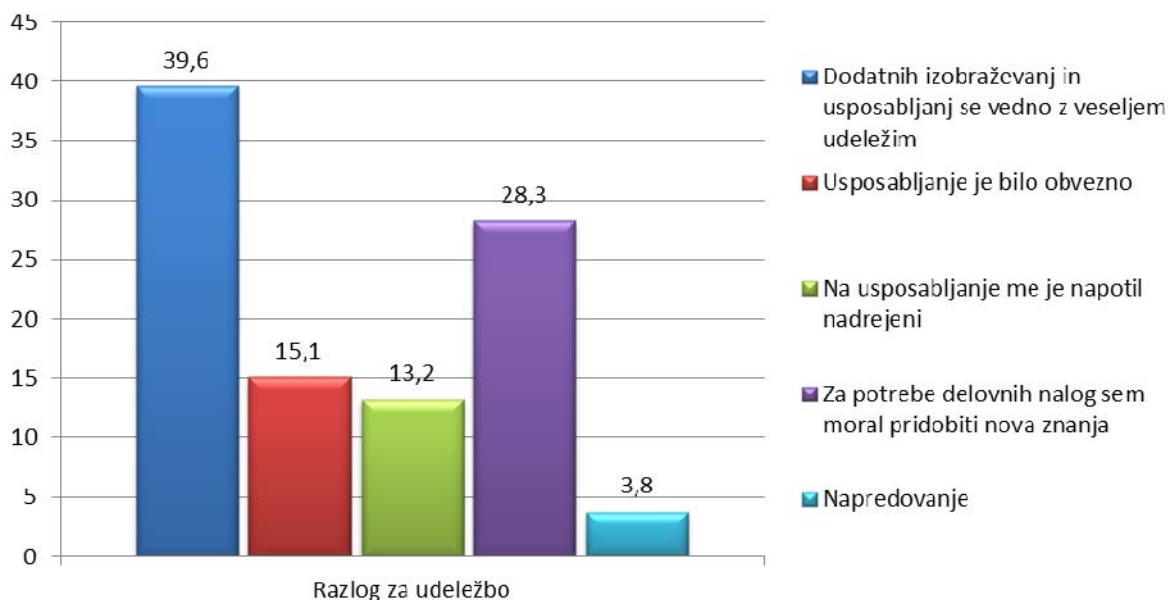
Preko raziskovalnega vprašanja, sem želela izvedeti tudi vzroke/razloge, zaradi katerih se zaposleni na MzIP udeležujejo dodatnih izobraževanj. Anketiranci so imeli na voljo pet odgovorov. Največ odgovorov na vprašanje *kateri je bil glavni razlog za vpis na dodatna formalna izobraževanja*, je bil odgovor »delovne potrebe«, in sicer 33,3% tistih, ki so se formalno izobraževali. Takoj za njim je odgovor »samouresničevanje, samopotrjevanje«, kar kaže na želen razvoj posameznikove kariere. Le en anketiranec (kar predstavlja 3%) je odgovoril, da se je na dodatna formalna izobraževanja vpisal zaradi pogoja za zasedbo delovnega mesta. Ker nisem želela, da bi se anketiranci osredotočali le na ponujene možne odgovore, sem omogočila, da je posameznik sam opredelil vzrok, v kolikor ga ni bilo med naborom odgovorov. Takih odgovorov je bilo 9,1%, kar predstavlja tri anketirance, in sicer: višja plača, pridobivanje novih znanj, interes za področje študija.

Graf 7.3: Razlogi za vpis na dodatna formalna izobraževanja



Nadalje me je zanimalo, zakaj se zaposleni udeležujejo dodatnih neformalnih izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj. Prevladuje dejstvo, da se zaposleni dodatnih izobraževanj z veseljem udeležujejo, vendar pa samoiniciativa oz. samouresničevanje ni glavni in najpomembnejši razlog. Namreč, vsi ostali odgovori, ki so bili na voljo, ne vsebujejo nikakršnega indica, ki bi kazali na prostovoljno udeležbo na takšnih izobraževanjih. Kar 60,4 odstotkov zaposlenih se je dodatnih usposabljanj udeležilo zaradi potreb na delovnem mestu, bodisi zaradi obvezne udeležbe, navodila nadrejenega, ali enostavno zaradi pogoja za napredovanje. Torej, graf št. 7.4 nas ne sme zavesti, da se zaposleni dodatnih neformalnih izobraževanj udeležujejo samoiniciativno ali zaradi želje po novih znanjih, temveč razlogi izhajajo iz delovnega mesta zaposlenega.

Graf 7.4: Razlogi za udeležbo na dodatnih neformalnih usposabljanjih



7.3.1.5 Vpliv dejavnikov na dodatna izobraževanja

Ob sestavljanju anketnega vprašalnika, sem oblikovala skupine zaposlenih, saj je že iz raziskovalnih vprašanj razvidno, da bodo odgovori sloneli tudi glede na različne dejavnike. Anketiranci so razdeljeni v skupine glede na spol, doseženo stopnjo izobrazbe, starost, vrsto zaposlitve, delovno mesto in delovno dobo, saj sem predpostavljala, da lahko ti dejavniki vplivajo na udeležbo na dodatnih izobraževanjih. Pridobljene rezultate sem statistično analizirala in sicer sem izračunala Cramarjev koeficient za vsak dejavnik posebej. Zanimalo me je, kakšna je povezanost med posameznim dejavnikom in dodatnim formalnim ter

neformalnim izobraževanjem. Ugotovila sem, da je pri vseh skupinah moč zaznati povezanost med tema dvema spremenljivkama, saj je hi-kvadrat vedno večji od 0. Zbrane podatke sem nato oblikovala v spodnjo tabelo (tabela 7.2).

Tabela 7.2: Vrednosti Cramarjevega koeficienta glede na dejavnike

Dejavnik	Udeležba na dodatnem izobraževanju	
	Formalno izob.	Neformalno izob.
Spol	0,066	0,125
Izobrazba	0,227	0,329
Starost	0,292	0,387
Vrsta zaposlitve	0,415	0,154
Delovno mesto	0,290	0,128
Delovna doba	0,369	0,519

Če zgornjo tabelo dobro pogledamo, ugotovimo, da obstaja močna povezanost med spremenljivkama *vrsta zaposlitve* in *udeležba na formalnem dodatnem izobraževanju* (Cramarjev $V = 0,415$), kar pomeni, da vrsta zaposlitve v veliki meri vpliva na udeležbo na dodatnem formalnem izobraževanju, vendar pa nima skoraj nikakršnega vpliva na udeležbo na neformalnem izobraževanju oz. je povezava zelo šibka (Cramarjev $V = 0,154$).

Najmočnejša povezanost pa je med delovno dobo in udeležbo na neformalnem izobraževanju (Cramarjev $V = 0,519$), kar pomeni, da delovna doba vpliva na udeležbo na neformalnem izobraževanju oz. kot bomo videli v nadaljevanju, z večanjem delovne dobe, udeležba na neformalnem izobraževanju narašča. Delovna doba v srednji meri vpliva tudi na udeležbo na formalnem izobraževanju (Cramarjev $V = 0,369$), kar pomeni, da je povezanost med tema dvema spremenljivkama srednje močna. Za razliko od vrste zaposlitve, ki vpliva le na udeležbo na eno vrsto izobraževanja, lahko rečemo, da delovna doba vpliva na udeležbo na obeh vrstah izobraževanja (vendar je močnejša povezanost z udeležbo na neformalnem izobraževanju).

Najšibkejšo povezanost pa najdemo med spolom in udeležbo na dodatnih izobraževanjih. To pomeni, da spol praktično nič oz. zelo malo vpliva na udeležbo na dodatnih izobraževanjih (obe vrsti izobraževanj).

Poglejmo podrobneje. Spodnja tabela (tabela 7.3) nam prikazuje udeležbo na dodatnem formalnem izobraževanju glede na vrsto zaposlitve. Takoj opazimo, da je udeležba na

izobraževanju veliko večja med tistimi, ki so zaposleni za nedoločen čas - kar polovica vseh anketirancev, ki so se kadarkoli v času zaposlitve v javni upravi udeležili dodatnega izobraževanja. Če pogledamo samo delež tistih (rumeno obarvane številke), ki so se izobraževanja udeležili, skupaj je to 33 anketirancev, je kar 90,90% takih, ki so zaposleni za nedoločen čas. Vrednost Cramarjevega koeficienta je, kot že omenjeno, 0,415, kar pomeni, da vrsta zaposlitve vpliva na udeležbo na dodatnem formalnem izobraževanju.

Tabela 7.3: Vrsta zaposlitve in udeležba na dodatnem formalnem izobraževanju

Vrsta zaposlitve	Udeležba na dodatnem formalnem izobraževanju	
	DA	NE
Določen čas	3	12
	9,10%	44,40%
	5,00%	20,00%
Nedoločen čas	30	15
	90,90%	55,60%
	50,00%	25,00%

Cramarjev koeficient = 0,415
N (število vključenih v analizo)= 60

Glavni razlog anketirancev zaposlenih za nedoločen čas, za udeležbo na dodatnih formalnih izobraževanjih, so delovne potrebe, takoj za njim pa samouresničevanje oz. samopotrjevanje (glej prilogo C).

Na udeležbo na dodatnih neformalnih izobraževanjih v največji meri vpliva delovna doba, saj je med spremenljivkama *delovna doba* in *udeležba na dodatnem neformalnem izobraževanju* zaznati močno povezanost, na kar nakazuje tudi podatek Cramarjevega koeficienta (Cramarjev V= 0,519). Poglejmo spodnjo tabelo (tabela 7.4).

Tabela 7.4: Delovna doba zaposlenega in udeležba na dodatnem neformalnem izobraževanju

Delovna doba (v letih)	Udeležba na dodatnem neformalnem izobraževanju	
	DA	NE
od 0 do 5	3	4
	42,90%	57,10%
	5,00%	6,70%
od 6 do 10	12	1
	92,30%	7,70%
	20,00%	1,70%
od 11 do 20	25	1
	96,20%	3,80%
	41,70%	1,70%
od 21 do 30	11	1
	91,70%	9,30%
	18,30%	1,70%
od 30 in več	2	0
	100,00%	0,00%
	3,30%	0,00%

Cramarjev koeficient = 0,519
N (število vključenih v analizo)= 60

Največjo udeležbo na dodatnih usposabljanjih zabeležimo med anketiranci, ki so v javni upravi zaposleni od 11 do 20 let, kar niti ni presenetljivo, saj je največ zaposlenih, ki spadajo ravno v to kategorijo, odgovorilo na anketni vprašalnik. Če pa pogledamo udeležbo na dodatnih usposabljanjih, na neformalnih izobraževanjih, po posameznih skupinah (ločeno z različnimi barvami), vidimo, da odstotek udeležbe sorazmerno narašča (razen v skupini od 21 do 30 let). Prav tako pa odstotek tistih, ki se izobraževanj niso udeležili, pada. Vsi anketiranci z najvišjo delovno dobo pa so se vsaj enkrat udeležili dodatnega neformalnega usposabljanja (odstotek je 100%). Zaključim lahko, da je z večanjem delovne dobe zaposlenega, udeležba na dodatnih usposabljanjih, izobraževanjih in izpopolnjevanjih zaposlenega večja, saj potreba za to izhaja iz naslova delovnega mesta ter razvoja kariere javnega uslužbenca (glej prilogo Č), v prid kateremu govori tudi podatek Cramarjevega koeficienta.

Dotaknimo se še omejitev sklepanja pogodb o izobraževanju z javnimi uslužbenci in udeležbe na plačljivih dodatnih usposabljanjih. Vsekakor dodatna znanja, ki jih javni uslužbenec pridobi, vplivajo tako na kakovost delovanja javne uprave, kot na večje zadovoljstvo zaposlenega. V kolikor javni uslužbenec čuti večjo pripadnost svoji organizaciji, je bolj

motiviran in uspešnejše opravlja svoje delo, je tudi delovanje celotne uprave kakovostnejše (Špenko 2010). O pravicah in dolžnosti javnega uslužbenca do izobraževanja sem že govorila. Pojavlja pa se vprašanje, ali so javni uslužbenci do izobraževanj, v času finančnih omejitev, postali apatični. Ker nam ZUJF, z omejitvijo sklepanja pogodb o izobraževanju, na nek način sporoča, da ni potreb do dodatnega znanja oz. nadgrajevanja znanja v času finančne krize, me je zanimalo, ali se javni uslužbenci na MZIP vseeno želijo dodatno izobraževati.

Tabela 7.5: Verjetnost udeležbe na dodatnem izobraževanju brez finančne omejitve

Verjetnost udeležbe	Odstotek
1	5
2	11,7
3	20
4	63,3

Tabela 7.5 prikazuje rezultat na vprašanje »Kolikšna je verjetnost, da bi se udeležili dodatnih izobraževanj in usposabljanj, v kolikor ne bi bilo finančnih omejitev oz. bi stroške izobraževanj nosil delodajalec?«. Na številski lestvici 1 pomeni zelo majhna verjetnost in 4 zelo velika verjetnost. Če združimo vrednosti 1 in 2 in ju opredelimo kot majhno verjetnost, in vrednosti 3 in 4 kot veliko verjetnost udeležbe na dodatnih izobraževanjih in usposabljanjih dobimo naslednjo sliko:

Tabela 7.6: Združen prikaz verjetnosti udeležbe na dodatnih izobraževanjih brez finančne omejitve

Verjetnost	Število odgovorov	Odstotek
majhna verjetnost	10	16,7
velika verjetnost	50	83,3
skupaj	60	100

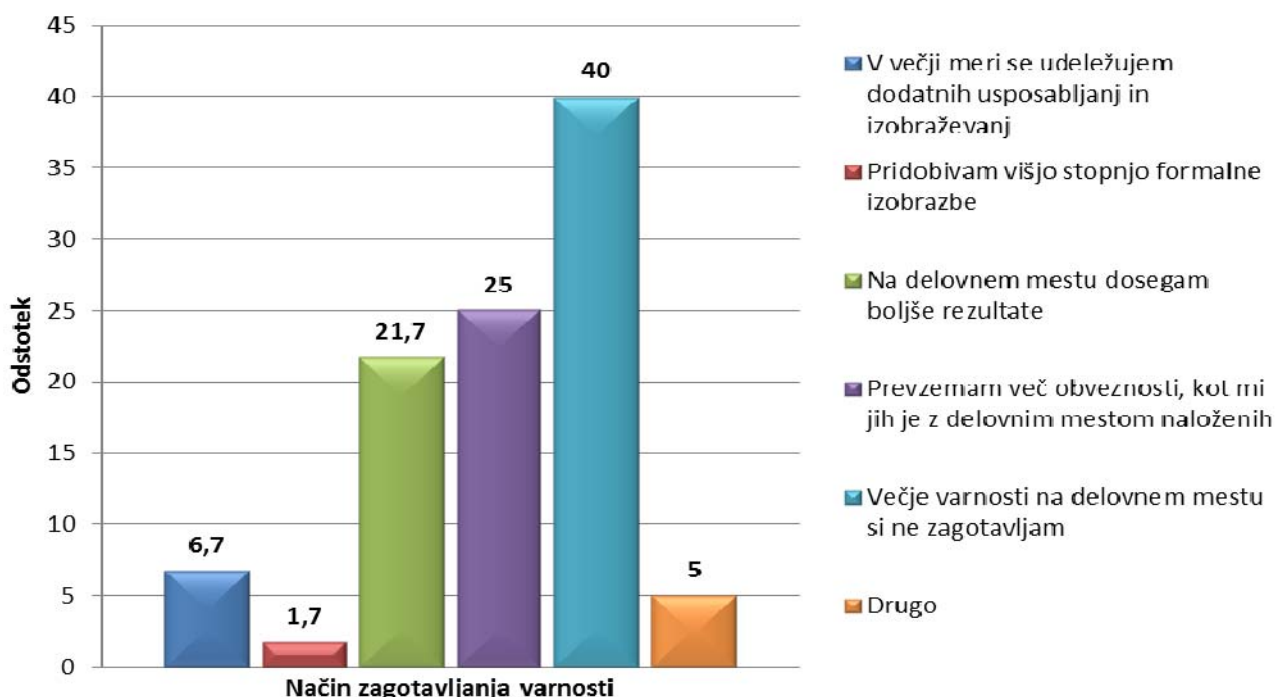
Kar 83,3 odstotkov vprašanih, bi se udeležilo dodatnih izobraževanj in usposabljanj, v kolikor ne bi bilo finančne omejitve. Ugotovim lahko, da si javni uslužbenci na MZIP želijo pridobivati dodatna znanja in da čutijo svojo dolžnost do izobraževanja. Tudi podatki kadrovske službe potrjujejo željo po izobraževanju, saj se udeležba na dosegljivih, sicer le

usposabljanjih in izpopolnjevanjih, povečuje. V letu 2012 tako beležijo 1,06 usposabljanja na zaposlenega, v letu 2013 1,17 in v letu 2014 1,44 usposabljanja na zaposlenega (priloga B).

7.3.1.6 Zagotavljanje varnosti na delovnem mestu

V magistrskem delu me je zanimalo še, ali si s pomočjo dodatnih formalnih in neformalnih izobraževanj, zaposleni na ministrstvu zagotavljajo večjo varnost na delovnem mestu. Javni sektor je namreč doživel že dvakratno znižanje plač, v zraku pa so še vedno pogovori o odpuščanjih. Tudi ukrepi glede zmanjševanja števila zaposlenih, »prepovedjo« novega zaposlovanja (seveda obstajajo izjeme), nižanja povračil stroškov v zvezi z delom, nadomestila plače za čas odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe, ki ni povezana z delom (do 30 dni), ... ne govorijo v prid varnosti na delovnem mestu (Dodatni ukrepi na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju 2013). Na kakšen način si javni uslužbenci zagotavljajo večjo varnost na delovnem mestu, če si sploh jo, vidimo v grafu številka 7.5.

Graf 7.5: Zagotavljanje varnosti na delovnem mestu zaposlenih na MzIP



Daleč največji odstotek je, da si zaposleni na ministrstvu dodatne varnosti na delovnem mestu ne zagotavljajo. Dodatna formalna in neformalna izobraževanja zasedata zadnji mesti. Skleпам lahko, da se javni uslužbenci ne bojijo izgube delovnega mesta, čemur verjetno

botruje že sama zaposlitev za nedoločen čas. Pet odstotkov (kar so trije anketiranci) ni našlo svojega odgovora za način za zagotavljanje varnosti med ponujenimi odgovori. Obkrožili so odgovor »drugo« ter dopisali, da ni meril za pridobitev varnosti, eden verjame, da se konstantni trud in rezultati povrnejo v taki ali drugačni obliki ter da ni vse v lastnih rokah, tretji pa je enostavno dopisal, da ima še dve leti do upokojitve ter da je varnost takšna kot je.

7.3.2 Napredovanje javnih uslužbencev na ministrstvu

V magistrskem delu me zanima, kako pomembna so napredovanje za javne uslužbence v času recesije in finančne krize. Vemo, da vlada z interventnimi zakoni vpliva na napredovanja in na izplačila le teh. Napredovanje v javni upravi pa je zelo povezano z ocenjevanjem, kar pomeni, da v kolikor želi zaposleni napredovati, mora dosegati dobre, boljše oz. nadpovprečne rezultate. Toda, ali se zaposleni na MzIP vseeno trudijo dosegati boljše rezultate, glede na to, da je izplačilo redne delovne uspešnosti zamrznjeno že od februarja 2009?

Javni uslužbenec je bil namreč ocenjen z eno točko, v kolikor je dosegal nadpovprečne delovne rezultate pri posameznem kriteriju (Zemljak 2009):

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

Največ možnih zbranih točk je pet, javni uslužbenec pa je dobil izplačilo z naslova redne delovne uspešnosti glede na to, koliko točk je zbral in koliko je vrednost ene točke. Vrednost točke je nihala, saj se je določila na podlagi skupnega števila točk vseh uslužbencev in delila z zagotovljenimi sredstvi za izplačilo redne delovne uspešnosti (Zemljak 2009).

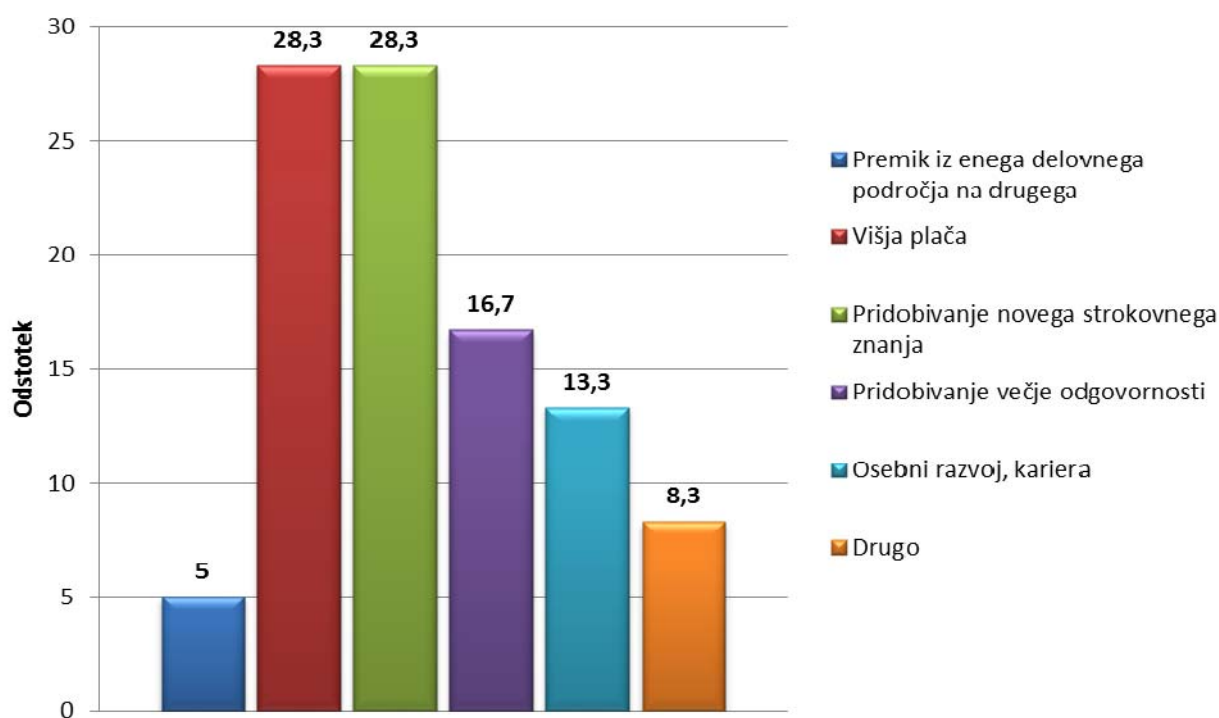
Vsi, do sedaj sprejeti, interventni zakoni pa niso ukinili ali zamrznili dodatka za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, vendar so ga omejili na največ 20% osnovne plače (oz. 30%, če gre za posebne projekte), v kolikor so sredstva za izplačila zagotovljena (Zemljak 2009). Birokracije za izplačilo takega dodatka je kar nekaj. Najprej morata javni uslužbenec in nadrejeni skleniti dogovor o opravljanju povečanega obsega dela (kjer se

opredeli NOE in mesec, ko bo uslužbenec opravljal povečan obseg dela), nato pa kadrovska služba pripravi sklep, ki je podlaga za izplačilo.

7.3.2.1 Pomen napredovanja za javne uslužbence na MzIP

Najprej me je zanimalo, kaj si javni uslužbenci predstavljajo pod pojmom napredovanje. Ali je to le višja plača, ali napredovanje povezujejo tudi s svojo kariero in ali napredovanje pomeni tudi pridobitev dodatnega znanja. Na vprašanje »kaj s predstavljate pod pojmom napredovanje?« so anketiranci imeli na voljo pet zaprtih odgovorov. Šesti odgovor pa so lahko dopisali sami (glej prilogo A, vprašanje št. 12).

Graf 7.6: Pojem napredovanja za zaposlene na MzIP



Iz zgornjega grafa (graf 7.6) vidimo, da javni uslužbenci na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor napredovanja povezujejo predvsem z višjo plačo in pridobivanjem dodatnega strokovnega znanja (dodatno izobraževanje). Oba sta dobila enak odstotek odgovorov, zato ne moremo reči, v katero smer se javni uslužbenci bolj nagibajo. Drugo zanimivo dejstvo je, da le 5 odstotkom vprašanih napredovanje pomeni osebni razvoj in razvoj kariere, zato lahko potegnemo vzporednico z zgoraj omenjeno teorijo R. M. Kanter, o treh osnovnih oblikah

kariere. Večja plača in pridobivanje dodatnega strokovnega znanja kažeta na birokratsko obliko kariere (Brečko 2006).

8,3 odstotka vprašanih, svojega odgovora ni našlo med ponujenimi. Pod »drugo« so tako opredelili, da napredovanje za njih pomeni: *potrditev, da delajo dobro, večja motivacija za nadaljnje delo, osebno zadovoljstvo*. Verjetno malo za šalo in malo zares, za dva zaposlena napredovanje pomeni *izziv in plačevanje več davkov*.

Zaposlenim na izbranem preučevanem organu je napredovanje, ne glede na gospodarsko krizo, vseeno pomembno. V anketnem vprašalniku so imeli na voljo lestvico od 1 do 4, na kateri so opredelili pomembnost napredovanja, kjer je število 1 pomenilo skoraj nepomembno in število 4 zelo pomembno (glej prilogo A). Vrednost se je večinoma gibala okoli 3 (glej tabelo 7.7), kar 58,3 odstotkov. Denimo, da vrednosti 1 in 2 pomenita, da napredovanje ni pomembno ter vrednosti 3 in 4 pomenita, da je napredovanje pomembno, dobimo rezultat, da kar 70% zaposlenih na MzIP napredovanju pripisuje velik pomen.

Tabela 7.7: Pomembnost izobraževanj za zaposlene

Vrednost	Število odgovorov	Odstotek
1 – zelo nepomembno	4	6,7
2 - nepomembno	14	23,3
3 – srednje pomembno	35	58,3
4 – zelo pomembno	7	11,7
Skupaj	60	100,0

Po podatkih kadrovske službe, bi v letu 2014 v višji razred napredovalo 74 javnih uslužbencev, v kolikor ne bi bilo interventne zakonodaje (priloga B).

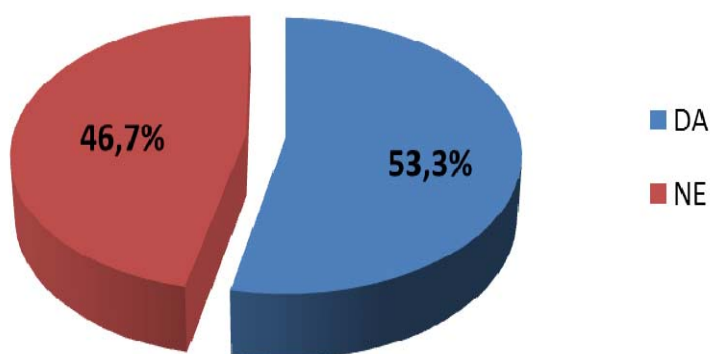
7.3.2.2 Ocenjevanje z vidika javnih uslužbencev

Napredovanje je tesno povezano z ocenjevanjem, saj javni uslužbenec večinoma napreduje na podlagi zbranih ocen. Najprej dosegljivo napredovanje za zaposlenega je napredovanje v višji

plačni razred na istem delovnem mestu. Pogoje za napredovanje v višji plačni razred si lahko ponovno preberemo v poglavju 6.2.3. Pogoje za napredovanje v višji naziv pa določa Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, ki pa je prav tako odvisno od pridobljenih letih ocen javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju.

Interventni zakoni in ZUJF omejujejo ter zadržujejo napredovanja, prav tako pa se dotikajo tudi napredovalnih obdobj. Ocen javnega uslužbenca, pridobljeni za leto 2011 in 2014 se namreč ne štejeta v napredovalno obdobje. Po besedah Zemljaka (2009), taki ukrepi sporočajo, da pravzaprav ni zaželeno nadpovprečno pridobivanje delovnih rezultatov s strani zaposlenih. Poglejmo, ali se javni uslužbenci na izbranem ministrstvu s to izjavo strinjajo.

Graf 7.7: Doseganje boljših delovnih rezultatov javnih uslužbencev v času krize



Zgornji graf (graf 7.7) prikazuje odgovore na vprašanje »Ali se ukrepi vlade odražajo na vašem delovnem mestu z vidika delovne uspešnosti?«. Več kot polovica vprašanih je odgovorilo z da, torej, da kriza in ne možnost napredovanja vplivata na doseganje delovnih rezultatov zaposlenih. Odstopanje med tema dvema odgovoroma sicer ni veliko, 53,3% anketirancev se ne trudi na delovnem mestu in 46,7% se. Ker pa prevladuje odgovor, da se zaposleni na MZIP na svojih delovnih mestih ne trudijo dosegati boljše delovne uspešnosti, lahko zaključim, da je le-ta odvisna od nagrajevanja.

V Službi za kadre (kadrovske službi) ministrstva sem zaprosila tudi za podatke o letnih ocenah javnih uslužbencev. Namreč, zanimalo me je, ali se zmanjšan trud javnih uslužbencev, za doseganje boljših delovnih rezultatov, odraža tudi na pridobljenih letnih ocenah.

Tabela 7.8: Pridobljene letne ocene zaposlenih na MzIP za leto 2010, 2011 in 2013

Leto	Ocena				Skupaj zaposlenih
	2	3	4	5	
2010	1	10	71	266	348
2011	0	8	68	293	369
2013	1	6	53	294	354

Največ ocen za posamezno leto je seveda odličnih. Glede na graf 7.6 bi bilo pričakovati, da se bo povprečje letnih ocen zmanjševalo, torej da bo število ocen 5 z leti padalo, vendar je rezultat ravno obraten. Število pridobljenih ocen 5 z leti narašča. Prav tako je viden upad ocen 4 in 3. Vprašanje, ki se mi pojavlja je, zakaj se povprečje ocen dviguje, glede na to, da se več kot polovica javnih uslužbencev na svojih delovnih mestih ne trudi dosežati boljših oz. nadpovprečnih rezultatov? Ali se ocenjevalci oz. nadrejeni zavedajo, da ocena, ki jo bodo podelili, ne bo prinesla napredovanja zaposlenemu in zato ne gledajo na opravljeno delo?

Letna ocena nima vpliva samo na napredovanje, temveč vpliva tudi na dodeljeno število dni dopusta za javnega uslužbenca. Torej ali nadrejeni podeljujejo boljšo oceno že zaradi določitve večjega števila dni dopusta? Ali je mogoče samo ocenjevanje izgubilo svoj pomen in je postalo le subjektivno mnenje o javnemu uslužbencu? V svojem anketnem vprašalniku sem zaposlene povprašala tudi o tem delu (priloga A, vprašanje št. 16).

Tabela 7.9: Mnenje zaposlenih o ocenjevanju glede na delovno mesto

			Ocenjevanje je objektivno	Ocenjevanje je subjektivno	Skupaj
Delovno mesto	Vodilno	Število odgovorov	3	2	5
		% vseh odgovorov	5,00%	3,30%	8,30%
	Uradniško	Število odgovorov	19	17	36
		% vseh odgovorov	31,70%	28,30%	60,00%
	Strokovno-tehniško	Število odgovorov	15	4	19
		% vseh odgovorov	25,00%	6,70%	31,70%
Skupaj		Število odgovorov	37	23	60
		% vseh odgovorov	61,70%	38,30%	100,00%

Velika večina zaposlenih je mnenja, da ocenjevanje temelji izključno na objektivni presoji nadrejenega (tabela 7.9). Vendar je ta odstotek glede na pomembnost vprašanja majhen. Če bi želeli pripisati vrednost letnemu ocenjevanju ter določati učinke ocenjevanja, bi moral, po mojem mnenju, odstotek tistih, ki menijo, da je ocenjevanje objektivno, znašati vsaj 90 odstotkov. Vsekakor bo večina tistih, ki dobi dobro oceno, dejala, da je ocenjevanje objektivno. A poglejmo najbolj relevantne rezultate. Pet anketirancev je zaposlenih na vodstvenih/vodilnih delovnih mestih. To pomeni, da vsako leto ocenijo svoje podrejene. Dva od teh sta odgovorila, da je njihovo ocenjevanje subjektivno, trije pa da je objektivno, vendar je eden od teh treh pripisal, besedi »načeloma je«, iz katerega lahko sklepam, da tudi ta včasih ocenjuje subjektivno. Ugotovim lahko, da se delovni rezultati ne morejo enačiti s pridobljeno oceno zaposlenega, saj so ocene zelo dobre, glede na odgovore zaposlenih, pa na delovnih mestih ne izkazujejo nadpovprečnih rezultatov. Fon Jager (2014, 12) je opozorila na problem, saj pravi da, »podatki kažejo, da je realnost ocenjevanja tistih, ki dobro poznajo delovne rezultate javnih uslužbencev, slabost sistema, saj nekateri ocenjevalci ne povezujejo delovnih rezultatov z doseganjem ciljev, za katere so tudi sami odgovorni.«

8 Sklep

V magistrski nalogi sem raziskovala sistem napredovanja in izobraževanja javnih uslužbencev v javni upravi. To je za zaposlene v javni upravi verjetno najbolj pereča tema, saj se od začetka gospodarske krize v državi stanje na tem področju ne izboljšuje, temveč ravno nasprotno, nazaduje. Z interventnimi zakoni se omejuje sklepanje pogodb o izobraževanjih, ne izvajajo se niti napredovanja. Šele z letošnjim letom se je pokazalo upanje na izboljšave, saj morajo finančne službe posameznih organov pripraviti anekse k pogodbam o zaposlitvi tistim uslužbencem, ki dosegajo pogoje za napredovanje. Po eni strani to nakazuje na napredek na tem področju, po drugi strani pa ima grenak priokus, saj se bodo napredovanja upoštevala šele od 1. decembra 2015 naprej, kar pomeni, da bo finančni učinek le-teh viden šele v izplačilih, ki zapadejo v januar 2016.

Na začetku naloge sem si zastavila tri raziskovalna vprašanja, ki so me vodila do prikaza celostnega sistema napredovanj in izobraževanj javnih uslužbencev ter do mnenj in ravnanj zaposlenih na izbranem organu, glede dodatnih formalnih in neformalnih izobraževanj in napredovanj. Najprej me je zanimalo (RV1), ali *javni uslužbenci, zaposleni na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, dodatna izobraževanja povezujejo z napredovanjem*. Glede na pridobljene podatke (glej graf 7.3 in 7.4), lahko odgovorim, da napredovanje ni glavni razlog za udeležbo na dodatnih – tako formalnih izobraževanjih, kot usposabljanjih in izpopolnjevanjih; torej jih ne povezujejo z napredovanjem. Napredovanje, kot razlog za udeležbo, so uvrstili na tretje oz. zadnje mesto. Javni uslužbenci na MZIP dodatna izobraževanja povezujejo predvsem s potrebami, ki izhajajo z njihovega delovnega mesta. Zavedajo se, da za uspešno opravljanje svojih delovnih nalog potrebujejo nova znanja in strokovno usposobljenost. Vendar pa so na vprašanje o tem, kaj si predstavljajo pod pojmom napredovanje, na prvo mesto, skupaj z *višjo plačo*, uvrstili *pridobivanje novega strokovnega znanja*, ki pa ga lahko dosežejo le z udeležbo na dodatnih izobraževanjih. Končni odgovor na zastavljeno vprašanje je torej protisloven, saj na eni strani dodatnega izobraževanja ne povezujejo z napredovanjem, po drugi strani pa napredovanja povezujejo s pridobivanjem dodatnega znanja.

Drugo raziskovalno vprašanje (RV2) se glasi: »*Katera skupina zaposlenih na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor se dodatnih izobraževanj največ udeležuje in zakaj?*« Dodatna izobraževanja so ločena v dve skupini: formalno in neformalno izobraževanje. Formalno je

tisto, s katerim oseba pridobi višjo stopnjo formalne izobrazbe, neformalna izobraževanja pa so dodatna usposabljanja in izpopolnjevanja. Vpisi na dodatna formalna izobraževanja se pojavljajo pri zaposlenih za nedoločen čas, zaposleni za določen čas se le izjemoma vpišejo na taka izobraževanja. Razlogi za vpis na izobraževanja izhajajo predvsem z naslova delovnih potreb, kar kaže na delavčevo odgovornost in dolžnost izobraževati se, v smislu iskanja novih znanj, informacij in tudi zagotavljanja svoje konkurenčnosti. Največ dodatnih neformalnih izobraževanj se udeležujejo uslužbenci z delovno dobo od 11 do 20 let. Skoraj polovica teh se je usposabljanj in izpopolnjevanj udeležila samoiniciativno in zaradi želje po dodatnih znanjih, pri drugi polovici pa so razlogi na strani delovnih potreb ali navodil nadrejenega. Nihče od teh se dodatnih neformalnih izobraževanj ni udeležil zaradi napredovanja.

Odgovor na zadnje raziskovalno vprašanje (RV3): *»Kako pomembna so napredovanja za javne uslužbence v času recesije in varčevanja?«* je – srednje pomembno (glej tabelo 7.7). Gospodarska kriza ne vpliva na pomembnost napredovanj za zaposlene, vpliva pa na ravnanje zaposlenih na svojih delovnih mestih in na doseganje delovnih rezultatov (glej graf 7.7).

V sklopu te magistrske naloge in iskanja odgovorov na zastavljena vprašanja sem ugotovila, da je gospodarska kriza velik dejavnik, ki vpliva na področje izobraževanja in napredovanja javnih uslužbencev, četudi se, ne glede na sprejete ukrepe, kadrovska služba trudi zagotavljati zaposlenim dostop do dodatnih znanj, ki jih potrebujejo za opravljanje svojega dela. Zaposleni bi se želeli v večji meri udeleževati dodatnih izobraževanj, tako formalnih in neformalnih, vendar jim finančne omejitve to možnost deloma ovirajo. Anketirance sem povprašala tudi o tem, ali si zagotavljajo varnost na svojem delovnem mestu. Večina je odgovorila, da si je ne, kar nakazuje na apatičnost do celotnega sistema javnih uslužbencev. Grožnje pred izgubo delovnega mesta ne vidijo, čeprav na vsakem koraku poslušamo o ukrepih varčevanja preko zaposlenih v javni upravi. Verjetno se zavedajo, da je zaposlitev v javni upravi varnejša od zaposlitve v zasebnem sektorju.

Pričakovati je, da se bodo javni uslužbenci odzvali na ukrepe varčevanja, vendar se morajo začeti zavedati, da brez njihovega sodelovanja država še ne bo kmalu prestopila recesije. Kakovost javne uprave je v prvi vrsti odvisna od zadovoljstva zaposlenega, kar je v tem času prava redkost. Zamrznitev napredovanj, omejitve pri izobraževanjih, nižanje plačne lestvice... so razlogi, ki delajo zaposlene nezadovoljne.

Presenetljivo dejstvo, ki sem ga pridobila preko anketnega vprašalnika, je, da se zaposleni na svojih delovnih mestih ne trudijo in to tudi brez sramu priznajo; ocene, ki jih pridobijo, pa so skoraj vse odlične. Tu se poraja vprašanje smisla ocenjevanja javnih uslužbencev in (ne)odgovornosti nadrejenih, saj s podeljeno odlično oceno odobravajo nezavzetost zaposlenih za delo. V teoriji ocena odlično pomeni, da si pokazal nadpovprečne rezultate pri svojem delu in da boš sčasoma (najprej v roku treh let) za to nagrajen. Kakšen vtis bo dal organ sedaj, ko mora (tudi na podlagi zbranih ocen v času zamrznitve napredovanj, izvzemši leto 2011 in 2014) pripraviti anekse k pogodbam o zaposlitvi, upošteva dogovor o sprostitev napredovanj? Menim, da bo ključni korak k optimiziranju delovanja javne uprave in posledičnem izhodu iz krize storjen takrat, ko se bomo javni uslužbenci do svoje države vedli z isto mero pripadnosti in odgovornosti, kot se vedemo do svoje lastnine.

9 Literatura

1. Armstrong, Michael. 2001. *Reward management: a handbook of remunerating strategy and practice*. London: Kogan page.
2. Bagon, Judita. 2003. Karierni razvoj v upravi. *Kadrovske informacije* 10: 11–16.
3. Banfield, Paul in Rebecca Kay. 2008. *Introduction to Human Resource Management*. New York: Oxford University Press.
4. Beardwell, Ian, Len Holden in Tim Claydon. 2004. *Human Resource Management: a contemporary approach*. Harlow (Essex): Pearson Education.
5. Belopavlovič, Nataša. 2012. Vpliv ZUJF na urejanje delovnih razmerij – ukrepi, s katerimi je ZUJF posegel v pravice zaposlenih v javnem sektorju. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 10 (48): 17–20.
6. Bohinc, Rado. 2004. *Delovna in uslužbenska razmerja*. Ljubljana: GV založba
7. Brečko, Daniela. 2005. Načrtovanje kariere in vloga izobraževanja. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 3 (9): 22–27.
8. --- 2006. *Načrtovanje kariere kot dialog med organizacijo in posameznikom*. Ljubljana: Planet GV.
9. --- 2009. Ali znamo izmeriti dodano vrednost in učinke izobraževanja? *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 7 (32): 10–14.
10. --- 2014. Izobraževalna kapica – sistemska spodbuda za vlaganje v izobraževanje in usposabljanje (uvodnik). *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 12 (61): 3–3.
11. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
12. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.
13. Brezovšek, Marjan in Damir Črnčec. 2007. *Demokratska uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Cooper, Phillip J., Linda P. Brady, Olivia Hidalgo-Hardeman, Albert Hyde, Katherine C. Naff, J. Steven Ott in Harvey White, ur. 1998. *Public Administration for the Twenty – First Century*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
15. Denhardt B., Robert. 1991. *Public Administration: an action orientation*. Pacific Grove: Brooks/Cole.

16. *Dodatni ukrepi na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 1.6.2013 do 31.12.2014*. 2013. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/DPJS/doc/UKREPI-NOVOSTI-12062013.doc (29. november 2014).
17. Drewry, Gavin in Tony Butcher. 1993. *The civil service today (second edition)*. Cambridge (Mass.): Blackwell.
18. Farnham, David in Sylvia Horton. 1996. *Managing people in public services*. London, Basingstroke: Mac Millian Press.
19. Ferfila, Bogomir ur., Polonca Kovač, John Loxley, Salim Loxley, Nadja Rashwan, Uroš Pinterič, Igor Klinar, Aldo Babič, Igor Šoltes, Mojmir Mrak, Peter Worstner, Alenka Mubi Zalaznik in Hiroko Kudo. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Fesel Kamenik, Maja. 2014. Nujna vključenost zaposlenih pri oblikovanju sistemov nagrajevanja. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 12 (61): 12–15.
21. Fon Jager, Mojca. 2014. Novi plačni sistem in napredovanje javnih uslužbencev ter pojasnila v zvezi z interventnimi ukrepi na področju napredovanja v javnem sektorju. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 12 (57): 9–12.
22. --- 2015. Javni uslužbenci bodo lahko napredovali. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 13 (63): 6–8.
23. Greene, Jeffery D. 2005. *Public Administration in the New Century*. ZDA: Thomson Wadsworth.
24. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. --- 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
26. --- 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sisetmi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
28. --- 2012. *Upravljanje človeških virov v upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. Hall, Douglas in Philip H. Mirvis. 1995. The New Career Contract: Developing the whole Person at Midlife and Beyond. *Journal of vocational behaviour* 57: 296–289.
30. Kerševan, Erik. 2000. Sistem nagrajevanja javnih uslužbencev. V *VII. Dnevi slovenske uprave, Portorož 2000*, ur. Grega Virant, 141–154. Ljubljana: Visoka upravna šola.

31. Korpič – Horvat, Etelka. 2009. Odgovornost delavca do izobraževanja. Dolžnosti delodajalca in delavca do izobraževanja. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 7 (32): 15–18.
32. Lavrič, Tomaž. 2010. Sodobno izobraževanje v javni upravi: organiziranost, pristop in prihajajoči trendi v izobraževanju zaposlenih v javnem sektorju. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 8 (38): 21–26.
33. Miglič, Gozdana. 2004. Izhodišča za oblikovanje strategije izobraževanja javnih uslužbencev. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 151–176. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. ---. 2005. *Načrtovanje usposabljanja v državni upravi: analiza potreb po usposabljanju in evalvacija učinkov usposabljanja*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
35. Mihovar Globokar, Ksenija. 2009. Sistem napredovanja javnih uslužbencev v plačne razrede. *Javna uprava* 45 (3): 33–42.
36. Mirčeva, Jasmina in Mojca Dobnikar. 2010. Merila uspešnosti izobraževanja/usposabljanja v podjetjih. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 39: 15–20.
37. Mlakar, Peter. 2014. Variabilno nagrajevanje – spodbujanje delovne učinkovitosti in uspešnosti. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 12 (61): 16–21.
38. MZIP. 2012. *Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje v ministrstvu*. Ljubljana: interno gradivo.
39. --- 2014. *Načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v Ministrstvu za infrastrukturo in prostor za leto 2014*. Ljubljana: interno gradivo.
40. --- 2015. Intranet Ministrstva za infrastrukturo in prostor.
41. --- 2015a. *Poročilo o izobraževanju, upodabljanju in izpopolnjevanju v letu 2014*. Ljubljana: interno gradivo.
42. Pavček, Tone. 2009. *Majhnice in majnice*. Dob pri Domžalah: Miš založba.
43. Peters, B. Guy in Jon Pierre. 2007. *The Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications LTD.
44. *Pogodba o delovanju Evropske unije - The Treaty on the Functioning of the European Union, konsolidirana različica*. 2012. Dostopno prek: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026sl.pdf (29. november 2014).
45. *Predlog Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010 – 2015*. Dostopno prek:

- [http://www.skupnostobcin.si/sos/aktualne_novice/aktualna_novica/article/predlog-strategije-izobrazevanja-usposabljanja-in-izpopoln/2/index.html?tx_ttnews\[calendarYear\]=2013&tx_ttnews\[calendarMonth\]=4&cHash=9f669e557bd8fd6ba39e5ce35c31ac43](http://www.skupnostobcin.si/sos/aktualne_novice/aktualna_novica/article/predlog-strategije-izobrazevanja-usposabljanja-in-izpopoln/2/index.html?tx_ttnews[calendarYear]=2013&tx_ttnews[calendarMonth]=4&cHash=9f669e557bd8fd6ba39e5ce35c31ac43) (29. november 2014).
46. Rakočević, Slobodan. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, orgaizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list RS.
47. Ramšak Pešec, Mojca. 2012. Plačna zakonodaja javnega sektorja, upošteva ukrepe za uravnoteženje javnih financ. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 10 (48): 21–26.
48. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2000. Dostopno prek: <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html> (29. november 2014).
49. Stare, Janez. 1991. Upravljanje s človeškimi viri. V *Zbornik znanstvenih razprav*, ur. Niko Abrahamsberg, 245–256. Ljubljana: Visoka upravna šola.
50. Stare, Janez. 2003. Oblikovanje modela upravljanja človeških virov v upravi. V *Zbornik referatov/X. dnevi slovenske uprave*, ur. Rudi Kocjančič, 389–403. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
51. Svetlik, Ivan, Nada Zupan, ur., Miroslav Stanojević, Stane Možina, Andrej Kohont in Robert Kaše. 2009. *Menedžment človeških virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
52. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univezum.
53. --- 1998. *Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije*. *Gospodarski vestnik, Podjetje in delo*, 6/7: 1070–1081.
54. Špenko, Matej. 2010. Upravljanje človeških virov pri usposabljanju in izpopolnjevanju v državni upravi. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 8 (33): 20–24.
55. Torrington, Derek, Laura Hall in Stephen Taylor. 2005. *Human Resource Management*. Harlow (Essex): Pearson Education.
56. Treven, Sonja. 1998. *Management človeških virov*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
57. *Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*. Ur. l. RS 95/07. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20082136> (29. november 2014).
58. *Uredba o napredovanju uradnikov v nazive*. Ur. l. RS, 98/08, 16/09 in 19/10. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-4177> (2. maj 2015).

59. *Ustava RS*. Ur. l. RS 33/91-I, s spremembami. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1> (29. november 2014).
60. Vidič, Branko. 2008. Nagrajevanje delovne uspešnosti javnega uslužbenca. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 6 (24): 54–59.
61. Virant, Grega. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
62. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)*. Ur. l. RS. 56/02, s spremembami. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20073411> (29. november 2014).
63. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)*. Ur. l. RS 56/02, s spremembami. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20094891> (29. november 2014).
64. *Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS)*. Ur. l. RS 24/05, s spremembami. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2005-01-0823> (14. marec 2015).
65. *Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)*. Ur. l. RS. 40/12, s spremembami. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20121700> (29. november 2014).
66. Zemljak, Nejc. 2009. Varčevanje na plečih javnih uslužbencev – delovna uspešnost. *Pravna praksa* 43: 10–12.
67. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Priloga A: Anketni vprašalnik

ANKETNI VPRAŠALNIK

Spoštovani.

Sem Maja Strnad, študentka Fakultete za družbene vede, in pripravljam magistrsko nalogo z naslovom Izobraževanje in napredovanje javnih uslužbencev – primer Ministrstva za infrastrukturo. Namen raziskave je ugotoviti povezavo med dodatnimi izobraževanji in napredovanji v času ekonomske in finančne krize ter motivacijo za dosego le – teh.

Anketa je anonimna, za izpolnjevanje pa boste potrebovali približno 5 minut časa. Zbrani podatki bodo obravnavani strogo zaupno in analizirani na splošno (in nikakor na ravni odgovorov posameznika). Uporabljeni bodo izključno za pripravo te magistrske naloge.

Za vaše sodelovanje se vam prijazno zahvaljujem.

Maja Strnad

1. Spol

- a) Ženski
- b) Moški

2. V katero starostno skupino spadate?

- a) do 20 let
- b) od 21 do 30
- c) od 31 do 40
- d) od 41 do 50
- e) od 51 do 60
- f) 61 in več

3. Kakšna je vaša najvišja dosežena formalna izobrazba?

- a) Osnovnošolsko izobraževanje
- b) Poklicna izobrazba
- c) Srednješolska izobrazba
- d) Višje ali visokošolska izobrazba
- e) Univerzitetna izobrazba
- f) Magisterij, specializacija
- g) Doktorat

4. Vrsta zaposlitve

- a) Določen čas
- b) Nedoločen čas

5. Delovno mesto:

- a) Vodilno delovno mesto
- b) Uradniško delovno mesto ((pod)sekretar, (višji)svetovalec, referent,...)
- c) Strokovno-tehniško delovno mesto (administrator, tajnik, strokovni sodelavec,...)

6. Skupna delovna doba v javni upravi

- a) od 0 do 5 let
- b) od 6 do 10
- c) od 11 do 20
- d) od 21 do 30
- e) več kot 30

7. Ali ste se kadarkoli v času zaposlitve v javni upravi dodatno formalno izobraževali (pridobitev višje stopne izobrazbe oz. pridobitev dodatne usposobljenosti)?

- a) Da
- b) Ne

8. Če da, kaj je bil glavni razlog za vpis na dodatna izobraževanja?

- a) Samouresničevanje, samopotrjevanje
- b) Možnost napredovanja
- c) Delovne potrebe
- d) Pogoji za zasedbo delovnega mesta
- e) Drugo _____

9. Ali ste se v času zaposlitve v javni upravi kadarkoli udeležili dodatnih usposabljanj?

- a) Da
- b) Ne

10. Če da, kaj je bil glavni razlog?

- a) Dodatnih izobraževanj in usposabljanj se vedno z veseljem udeležim.
- b) Usposabljanje je bilo obvezno.
- c) Na usposabljanje me je napotil nadrejeni.
- d) Za potrebe delovnih nalog sem moral pridobiti nova znanja.
- e) Napredovanje.
- f) Drugo _____

11. Kolikšna je verjetnost, da bi se udeležili dodatnih izobraževanj in usposabljanj, v kolikor ne bi bilo finančnih omejitev oz. bi stroške izobraževanj nosil delodajalec (na lestvici obkrožite številko, kjer 1 pomeni zelo majhna verjetnost in 4 zelo velika verjetnost)?

1

2

3

4

Priloga B: Odgovor na prošnjo za pridobitev podatkov

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA INFRASTRUKTURO

SEKRETARIAT

Langusova ulica 4, 1535 Ljubljana

T: 01 478 82 79
F: 01 478 81 39
E: gp.mzi@gov.si
www.mzi.gov.si

Maja Strnad

Številka: 1000-1/2014/80
Datum: 9. 3. 2015

Zadeva: Odgovor na prošnjo za pridobitev podatkov

Priloženo pošiljamo odgovor na vaš dopis z dne 8. 12. 2014:

1. Odgovor na prvo vprašanje:

Osnovni podatki Ministrstva za infrastrukturo in prostor na dan 31.8.2014			
Število zaposlenih	Število vseh zaposlenih	Za nedoločen čas	Za določen čas
	343	305	38
Spolna struktura zaposlenih	M	Ž	Skupaj
	126	217	343
Povprečna starostna struktura	44,4		

2. Odgovor na drugo vprašanje:

Skladno z Zakonom o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 - uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E in 40/12 - ZUJF) in OP- 011 - Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje v ministrstvu (8. izdaja z dne 7. 2. 2012) se v ministrstvu za infrastrukturo na podlagi razpoložljivih sredstev v finančnem načrtu ministrstva pripravi letni načrt izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj (v nadaljevanju: načrt izobraževanja), v katerem so opredeljene vsebine in okvirna višina sredstev določena zanje. Okvirno višino sredstev po vsebinah določi NOE za kadre, z odobritvijo generalnega sekretarja, na podlagi predlogov generalnih direktorjev direktoriatov in vodij ostalih NOE, pri čemer uporabijo kot podlago za pripravo načrta izobraževanja dogovore na letnih razgovorih.

Načrt izobraževanja mora biti usklajen in sprejet v enem mesecu po uveljavitvi državnega proračuna, sprejme pa ga minister.

3. Odgovor na tretje vprašanje:

Kot že navedeno v odgovoru na drugo vprašanje se kot podlaga za pripravo načrta izobraževanja upoštevajo tudi dogovori na letnih razgovorih.

4. Odgovor na četrto vprašanje

Podatki, ki jih želite nimamo razdelane.

5. Odgovor na peto vprašanje

Število pridobljenih ocen zaposlenih na MZIP:

-za leto 2010 (266 zaposlenih je prejelo oceno odlično, 71 zelo dobro, 10 dobro, 1 zadovoljivo)

-za leto 2011 (293 zaposlenih je prejelo oceno odlično, 68 zelo dobro, 8 dobro, 0 zadovoljivo)

-za leto 2013 (294 zaposlenih je prejelo oceno odlično, 53 zelo dobro, 6 dobro, 1 zadovoljivo)

6. Odgovor na šesto vprašanje

V letu se 2012 beležimo 1,06 usposabljanja na zaposlenega. V letu 2013 1,17 usposabljanja na zaposlenega, v letu 2014 pa 1,44 usposabljanja na zaposlenega.

Tekom leta 2013 in 2014 so bila v okviru Ministrstva za notranje zadeve – Upravne akademije in Ministrstva za finance ter Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo organizirana razna brezplačna usposabljanja, izpopolnjevanja v okviru seminarjev in posvetov ter delavnic, katerih so se udeležili tudi javni uslužbenci našega ministrstva. Prav tako so bila organizirana tudi notranja usposabljanja. Prav zaradi organiziranja teh oblik izobraževanja in udeležbe na teh izobraževanjih je bil delež usposabljanja na zaposlenega večji od planiranega, kar gotovo predstavlja dodano vrednost kvaliteti opravljenega dela.

7. Napredovanje javnih uslužbencev

V letu 2014 bi napredovalo v višji plačni razred cca. 74 javnih uslužbencev, v kolikor ne bi bilo interventne zakonodaje.

S spoštovanjem,



mag. Radovanka PETRIČ
GENERALNA SEKRETARKA

Priloga:

- Načrt za leto 2012,2013,2014
- Poročilo za leto 2012, 2013,2014
- OP-011-Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

Poslati:

-po kurirju

Priloga C: Razlogi za udeležbo na dodatnem formalnem izobraževanju javnih uslužbencev na MZIP glede na njihovo vrsto zaposlitve

			Razlog za udeležbo na dodatnem formalnem izobraževanju						Skupaj
			<i>se ni udeležil</i>	Samouresničevanje, samopotrjevanje	Možnost napredovanja	Delovne potrebe	Pogoj za zasedbo delovnega mesta	Drugo	
Vrsta zaposlitve	Določen čas	Število odgovorov	12	1	0	1	0	1	15
		% within vrsta zaposlitve	80,00%	6,70%	0,00%	6,70%	0,00%	6,70%	100,00%
		% within razlog za udeležbo	44,40%	10,00%	0,00%	9,10%	0,00%	33,30%	25,00%
		% of Total	20,00%	1,70%	0,00%	1,70%	0,00%	1,70%	25,00%
	Nedoločen čas	Število odgovorov	15	9	8	10	1	2	45
		% within vrsta zaposlitve	33,33%	20,00%	17,78%	22,22%	2,22%	4,44%	100,00%
		% within razlog za udeležbo	55,60%	90,00%	100,00%	90,90%	100,00%	66,70%	75,00%
		% of Total	25,00%	15,00%	13,30%	16,70%	1,70%	3,30%	75,00%
Skupaj	Število odgovorov	27	10	8	11	1	3	60	
	% within vrsta zaposlitve	45,00%	16,70%	13,30%	18,30%	1,70%	5,00%	100,00%	
	% within razlog za udeležbo	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	
	% of Total	45,00%	16,70%	13,30%	18,30%	1,70%	5,00%	100,00%	

Priloga Č: Razlogi za udeležbo na dodatnih izobraževanjih, usposabljanjih in izpopolnjevanjih (neformalnih izobraževanjih) glede na delovno dobo javnih uslužbencev na MzIP

Delovna doba		Razlog za udeležbo na neformalnem izobraževanju						Skupaj
		<i>Se ni udeležil</i>	Dodatnih izobraževanj se vedno z veseljem udeležim	Usposabljanje je bilo obvezno	Na usposabljanje me je napotil nadrejeni	Za potrebe delovnih nalog sem moral pridobiti nova znanja	Napredovanje	
Od 0 do 5	Število odgovorov	4	1	0	0	1	1	7
	% within delovna doba	57,1%	14,3%	0,0%	0,0%	14,3%	14,3%	100,0%
	% within razlog za udeležbo	57,1%	4,8%	0,0%	0,0%	6,7%	50,0%	11,7%
	% of Total	6,7%	1,7%	0,0%	0,0%	1,7%	1,7%	11,7%
Od 6 do 10	Število odgovorov	1	3	1	3	5	0	13
	% within delovna doba	7,7%	23,1%	7,7%	23,1%	38,5%	0,0%	100,0%
	% within razlog za udeležbo	14,3%	14,3%	12,5%	42,9%	33,3%	0,0%	21,7%
	% of Total	1,7%	5,0%	1,7%	5,0%	8,3%	0,0%	21,7%
Od 11 do 20	Število odgovorov	1	11	5	2	7	0	26
	% within delovna doba	3,8%	42,3%	19,2%	7,7%	26,9%	0,0%	100,0%
	% within razlog za udeležbo	14,3%	52,4%	62,5%	28,6%	46,7%	0,0%	43,3%
	% of Total	1,7%	18,3%	8,3%	3,3%	11,7%	0,0%	43,3%

Od 21 do 30	Število odgovorov	1	5	2	2	2	0	12
	% within delovna doba	8,3%	41,7%	16,7%	16,7%	16,7%	0,0%	100,0%
	% within razlog za udeležbo	14,3%	23,8%	25,0%	28,6%	13,3%	0,0%	20,0%
	% of Total	1,7%	8,3%	3,3%	3,3%	3,3%	0,0%	20,0%
Od 30 in več	Število odgovorov	0	1	0	0	0	1	2
	% within delovna doba	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	100,0%
	% within razlog za udeležbo	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	3,3%
	% of Total	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	3,3%
Skupaj	Število odgovorov	7	21	8	7	15	2	60
	% within delovna doba	11,7%	35,0%	13,3%	11,7%	25,0%	3,3%	100,0%
	% within razlog za udeležbo	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	% of Total	11,7%	35,0%	13,3%	11,7%	25,0%	3,3%	100,0%