

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**MAGISTRSKO DELO**

**ALENKA BITENC**



UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**RAZVIJANJE ZMOŽNOSTI ZAPOSLENIH V JAVNI UPRAVI**

Ljubljana, februar 2010

ALENKA BITENC

## **IZJAVA**

Študentka Alenka BITENC izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Rudija ROZMANA in dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 25. 2. 2010

Podpis: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD</b>	<b>1</b>
<b>1. RAVNANJE S KADRI</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Razvoj ravnanja s kadri</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Upravljanje in ravnanje ter vloga kadrovske funkcije</b>	<b>5</b>
1.2.1 Upravljanje in ravnanje	5
1.2.2 Vloga kadrovske funkcije	6
<b>2. RAZVOJ ZMOŽNOSTI ZAPOSLENIH</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Opredelitev zmožnosti zaposlenih</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Razvoj zmožnosti zaposlenih</b>	<b>11</b>
2.2.1 Učenje: izobraževanje in usposabljanje	11
2.2.2 Izobraževanje	12
2.2.3 Usposabljanje	13
2.2.4 Izpopolnjevanje	15
<b>2.3 Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih</b>	<b>16</b>
2.3.1 Proces ravnanja z zmožnostmi zaposlenih	16
2.3.2 Nabor kadrov	19
2.3.3 Izbira kadrov	20
2.3.4 Namestitev kadrov	21
2.3.5 Letni razgovori o delu	22
2.3.6 Ocena uspešnosti dela	23
2.3.7 Nagrajevanje in napredovanje	25
2.3.8 Nazadovanje in odpoved	27
2.3.9 Motiviranje	28
2.3.9.1 Opredelitev motiviranja	28
2.3.9.2 Vrste potreb in njihova vloga pri motiviranju	29
2.3.9.3 Teorije motiviranja	30
2.3.10 Razvoj kariere	33
<b>3. RAZVOJ JAVNE UPRAVE IN RAVNANJE Z ZMOŽNOSTMI ZAPOSLENIH</b>	<b>35</b>
<b>3.1 Opredelitev in značilnosti javne uprave</b>	<b>35</b>
<b>3.2 Razvoj zmožnosti zaposlenih v javni upravi</b>	<b>39</b>
3.2.1 Reforme javne uprave po svetu	39
3.2.2 Reforme javne uprave v Sloveniji	41
3.2.3 Izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v javni upravi	44
<b>3.3 Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih v javni upravi</b>	<b>47</b>

3.3.1	Nabor kadrov	47
3.3.2	Izbira kadrov	50
3.3.3	Namestitev kadrov	52
3.3.4	Letni razgovori o delu	52
3.3.5	Ocena uspešnosti dela	54
3.3.5.1	Nagrajevanje	54
3.3.5.2	Napredovanje	57
3.3.5.3	Nazadovanje in odpoved	60
3.3.6	Motiviranje v javni upravi	61
3.3.7	Razvoj kariere	62
<b>4.</b>	<b>RAZVOJ ZMOŽNOSTI ZAPOSLENIH V URADU ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ – UMAR</b>	<b>62</b>
<b>4.1</b>	<b>Predstavitev UMAR</b>	<b>62</b>
<b>4.2</b>	<b>Razvoj zmožnosti zaposlenih – izobraževanje in usposabljanje</b>	<b>63</b>
<b>4.3</b>	<b>Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih</b>	<b>65</b>
4.3.1	Nabor karov	65
4.3.2	Izbira kadrov	65
4.3.3	Namestitev kadrov	65
4.3.4	Letni razgovori o delu	65
4.3.5	Ocena uspešnosti dela	66
4.3.6	Nagrajevanje, napredovanje, odpoved in motiviranje	67
4.3.7	Razvoj kariere	68
	<b>SKLEP</b>	<b>68</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI</b>	<b>71</b>
	<b>KAZALO TABEL</b>	
	<b>Tabela 1: Faze upravljalno-ravnalnega procesa</b>	<b>6</b>
	<b>Tabela 2: Proces ravnanja z znanjem</b>	<b>17</b>
	<b>Tabela 3 : Kaj je za zaposlene pomembno pri delu</b>	<b>24</b>
	<b>Tabela 4: Slovenska javna uprava – izobrazbena struktura zaposlenih</b>	<b>64</b>
	<b>Tabela 5: Primerjava podatkov ocen uradnikov v letih 2004, 2005 in 2006 – ministrstva in vladne službe</b>	<b>66</b>
	<b>Tabela 6: Primerjava podatkov ocen uradnikov v letih 2004, 2005 in 2006 –UMAR</b>	<b>67</b>
	<b>KAZALO SLIK</b>	
	<b>Slika 1: Primer uresničevanja psiholoških pogodb</b>	<b>25</b>

## UVOD

Ob pomanjkanju naravnih virov ter skrbi za okolje, večjih zahtevah po kakovostnih izdelkih in pritisku globalne konkurence vidijo združbe prihodnost predvsem v znanju (Svetlik, 2005, str. 19). Tehnična prednost ni več toliko pomembna, pomembno je, kako delati po novem, drugače, kako kaj spremeniti in inovirati, pri čemer so glavna konkurenčna prednost ustvarjalnost in inovativnost zaposlenega ter tudi druge zmožnosti, ki jih zaposleni podeduje, ali si jih pridobi v življenju. Razvila se je veda »ravljanje z zaposlenimi«, »ravljanje s kadri« ali »ravljanje z zmožnostmi zaposlenih« (*Human Resource Management*), ki jih ravnatelji kadrujejo, izbirajo, jim omogočijo, da napredujejo, in ravnajo z njihovimi zmožnostmi (Rozman, 1998, str. 5-7).

Pomembno je namreč izrabiti zmožnosti zaposlenih in jih ustrezno, upošteva je zaposlene in potrebe združb, razviti ter doseči, da zaposleni s čim manj napora in stroški dosežejo želeno raven in obseg potrebnih dobrin. Pri tem mora vsaka združba glede na svoj prihodnji razvoj skušati oblikovati strategijo ravnanja z zmožnostmi zaposlenih.

Razvijanje zmožnosti zaposlenih poteka skozi ves kadrovski proces, od pridobivanja in nabora kadrov, uvedbe kadrov v delovni proces, ocenjevanja njihove uspešnosti do nagrajevanja in napredovanja, pri čemer tudi kadrovski proces ni več le pridobivanje in izbira kadrov, ampak zajema izobraževanje, osebni razvoj, kulturo in odnose med zaposlenimi, inovativno dejavnost, medicino dela, nagrajevanje, spremljanje razvoja kadrov in raziskovanje kadrovskih pojavov (Možina, 2002, str. 8).

Pomen zaposlenih in njihovih zmožnosti pa ni velik le v gospodarskih združbah, marveč tudi v negospodarskih torej tudi v javni upravi. V javni upravi v preteklosti razvijanje in izraba zmožnosti zaposlenih ni bilo tako pomembno, saj je večina dela potekala po pravilih. S spreminjanjem dela v javni upravi pa postaja tudi ravnanje z zmožnostmi zaposlenih vse pomembnejše.

Namen proučevanja zmožnosti zaposlenih je z izrabo in razvojem zmožnosti doseči večjo uspešnost zaposlenih, hkrati pa to znanje pomaga pri odločitvah glede primernosti posameznih kadrov za določeno delo, s čimer se povečuje tudi uspešnost združb. Podobna problematika izrabe in razvoja zmožnosti se pojavlja tudi v organih javne uprave, med katere spada Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR), kjer sem bila zaposlena do novembra 2008. Namen dela je izboljšati zmožnosti zaposlenih v javni upravi, posebej še na UMAR, saj so zadovoljni in strokovno ustrezni kadri temelj dolgoročnega ter uspešnega poslovanja.

Cilj dela je teoretično proučiti proces izrabe in razvijanja zmožnosti zaposlenih v podjetjih in javni upravi ter posebej na UMAR in tako prispevati k izboljšanju njihove izrabe. Skušala bom dokazati, da so zmožnosti zaposlenih v javni upravi zaradi:

- slabih plač,
- pomanjkanja drugih denarnih in nedenarnih sistemov nagrajevanja,
- slabe izobrazbene strukture,
- togega in počasnega sistema napredovanja,
- ravnateljev, ki predvsem nadzorujejo, man pa vodijo in
- narave delovanja javne uprave, katere cilj ni večji dobiček in s tem boj za kupca,

slabo razvite, pri čemer bom prikazala konkretni primer stanja na UMAR.

Prikazala bom glavne motivacijske teorije in modele, pri čemer bom skušala ugotoviti, kateri so glavni motivacijski dejavniki v javni upravi in ali ima družbena odgovornost javnih uslužbencev pri tem kakšno vlogo, saj denimo Pusić (2002a, str. 130) pričakuje, da se s poistovetenjem z združbo (tj. javno upravo) poveča tudi motivacija javnih uslužbencev.

Z analizo strokovne literature in virov bom predstavila:

- razvoj in ravnanje z zmožnostmi zaposlenih na splošno, v javni upravi in na UMAR,
- motivacijske dejavnike, ki imajo pri tem pomembno vlogo.

Analiza teh postopkov v javni upravi bo, ob upoštevanju normativne ureditve, zajemala postopke od pridobivanja in nabora kadrov (Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, Ur.l. RS, št. 58/2003, 81/2003, 109/2003, 22/2004, 43/2004 (58/2004 popr.), 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008, 8/2009, 63/2009, 73/2009), izrabe njihovih zmožnosti, razvoja kariere z razvojem njihovih zmožnosti (Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006-2008, 2006, Pravilnik o izobraževanju zaposlenih, 2002, Letni pogovor s sodelavcem, 2003), do nagrajevanja in napredovanja v plači ter v nazivih (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009, v nadaljevanju ZSPJS). Skušala bom ugotoviti, kako to vpliva na motivacijo zaposlenih in kakovost dela, ki se kaže v odnosu do strank, in na družbeno odgovornost na splošno.

Podrobneje bom analizirala, kako zmožnosti zaposlenih razvijajo na UMAR in kako zaposlene motivirajo. Na podlagi ankete o zadovoljstvu zaposlenih pa bomo ugotovili ali temeljna hipoteza velja ali ne, na katerih področjih so potrebne izboljšave, ali so te v domeni UMAR in ali bi bilo treba za izvedbo izboljšav spremeniti zakonodajo. Boljša delovna uspešnost zaposlenih bo dosežena, če bodo zaposleni bolj motivirani, da z izrabo svojih zmožnosti dosežejo čim večji učinek oziroma da svoje zmožnosti razvijajo in dopolnjujejo, tako da bodo sposobni opravljati tudi zahtevnejše naloge, kot so jih doslej, da bodo ustvarjalni in inovativni.



Omenjenemu pristopu sledi tudi struktura poglavij. Začnem s prikazom in opredelitvijo ravnanja s kadri. V splošnem delu sledi ključno poglavje o razvoju zmožnosti zaposlenih, ki daje temelj za tretje poglavje. V njem najprej prikažem značilnosti javne uprave, zatem pa podrobneje značilnosti ravnanja z zmožnostmi zaposlenih v njej. Četrto poglavje pa sledeč enakemu procesu, prikaže še nekaj značilnosti razvoja zmožnosti zaposlenih v Uradu za makroekonomske analize in razvoj.

Naj še opozorim, da je na obravnavanem področju precejšnja zmeda glede izrazov. Prvič je že vprašljivo samo razlikovanje med kadrovsko funkcijo (*personnel function*) in ravnanjem z zmožnostmi zaposlenih (*human resource management* ali *HRM*). Drugič pa gre za prevod angleške besede *human resource management*, ki se prevaja kot management, upravljanje, ravnanje s človeškimi, kadrovskimi viri, zmožnostmi. V času, ko izraz *human resource management* ali *HRM* še ni bil uveljavljen, je Lipovec (1970b, str. 83) omenjal ljudi kot skupke lastnosti. Rozman pa kasneje (1998, str. 5-7), v svojem članku O ravnanju z zaposlenimi in o ravnanju z njihovimi zmožnostmi: uveljavljanje in razvijanje le-teh, opozarja, da »človeški viri« niso ustrezen prevod angleškega izraza *human resources*, ki ga največkrat zasledimo v besedilih, saj z njimi pogosto razumemo zaposlene same ali njihove zmožnosti. Zato za ta namen najdemo veliko primernejše izraze, kot so »ljudje«, »zaposleni« ali »kadri«. Izraz *human resource management* pa lahko slovensko prevedemo kot »ravnanje z zaposlenimi«, »ravnanje z zmožnostmi zaposlenih« ali tudi kot »ravnanje s kadri«, ki jih ravnatelj kadrujejo, izbirajo, jim omogočajo, da napredujejo in ravnajo z njihovimi zmožnostmi. Zato v delu uporabljam izraz ravnanje s kadri ali ravnanje z njihovimi zmožnostmi, pri čemer z ravnanjem razumem zlasti ravnanje in izrabo njihovih zmožnosti.

## **1. RAVNANJE S KADRI**

### **1.1 Razvoj ravnanja s kadri**

Za doseganje večje učinkovitosti zaposlenih so se oblikovali različni načini ravnanja z zaposlenimi. V obdobju, ko se je delalo le z lastnimi rokami, je bilo pomembno, da je bil delavec fizično sposoben in močan, v obdobju industrijske revolucije pa, da je bil sposoben s strojem delati in čim več narediti ter da je bil priden in ubogljiv, njegove druge zmožnosti pa v tem času niso bile pomembne. Zmožnosti so pri tem mišljene kot seštevek znanja, sposobnosti in motivacije, ki skupaj tvorijo poglavitno mobilizacijsko silo človeka in mu dajejo možnosti za doseganje uspeha (Lipičnik, 1998, str. 28).

V predindustrijski dobi je bilo usposabljanje posameznika usmerjeno v razvoj njegovih zmožnosti, da je lahko opravljal delo. Z industrializacijo so se začele večja tehnična delitev dela, standardizacija, specializacija, koncentracija in centralizacija, zato se je število delovnih nalog pri posameznem delavcu zmanjšalo. Njegove zmožnosti se niso povečevale (dokvalifikacija), ampak manjšale (dekvalifikacija). Bolj kot sposobnosti, ki so bile

pomembne prej, kot so inovativnost, reševanje problemov, odločanje, komuniciranje s sodelavci in strankami, prenašanje znanja na druge, so postale pomembne druge zmožnosti, kot so poslušnost in vzdržljivost, skratka izvajanje natančno določenih nalog po navodilih nadrejenih. Industrijski sistem je torej vodil v poneumljanje delavcev, dokler ni posredovala država in uvedla obvezno šolanje, ki je bilo osnovno in splošno ter ni bilo namenjeno pridobivanju zmožnosti, je pa bilo predhodnica kasnejših izobraževalnih procesov (Svetlik, 2005, str. 14-15).

Do konca 19. stoletja so bila vsa gospodarstva večinoma agrarna, 90 odstotkov prebivalstva je bilo zaposlenega v poklicih, povezanih s kmetijstvom. Bili so navajeni opravljati več različnih del in sami odločati, kdaj in kaj bodo delali, njihovi rezultati pa so bili odvisni od vloženega truda. Do sredine 20. stoletja se je večina razvitih držav preusmerila v industrializacijo, zaposleni pa so se zaposlili v formalno urejenih združbah z ozko opredeljenimi delovnimi nalogami za množično proizvodnjo. Nastala je nova vrsta zaposlenih, delavci v proizvodnji, ki je do leta 1950 prevladujoča vrsta delovne sile v razvitih državah. Število delavcev v proizvodnji se je v zadnjem času izredno hitro zmanjšalo, pri čemer se povečuje število zaposlenih v storitvenih dejavnostih, ki v ZDA in Kanadi pomeni že tri četrtine delovnih mest (Robbins & Decenzo, 2004, str. 44-45).

V začetku 70. let prejšnjega stoletja se je začela doba informatike z novimi tehnološkimi rešitvami, ki je tudi pospešila razvoj storitvene dejavnosti. V ZDA se z informatiko in njenim razvojem ukvarja tretjina zaposlenih, najpomembnejša novost, ki je pospešila razvoj informatike, pa je bil začetek uporabe svetovnega spleta, ki je popolnoma spremenil pravila v poslovnem svetu. Nacionalna podjetja so začela poslovati na svetovnem, globalnem trgu, kjer meje niso več ovira, če so se zaposleni pripravljene prilagoditi različnim kulturam z njihovimi političnimi in družbenimi posebnostmi (Robbins & Decenzo, 2004, str. 44-45).

Vloga države se je skozi zgodovino zelo spreminjala. Včasih so državne orožarne delale orožje, saj je bilo popolnoma nepredstavljivo, da bi nekaj tako pomembnega delala zasebna podjetja. Zdaj je ravno nasprotno. Včasih si tudi ni nihče predstavljal, da bo država skrbela za revne in socialno ogrožene, dokler ni socialne države v 70. letih 19. stoletja uvedel Bismarck (Osborne & Gaebler, 1993, str. xvi-xv).

V 30. letih prejšnjega stoletja se je začela poindustrijska faza. Rast energijsko potratnih tovarn je zavrl naftni šok v 70. letih. Družbe so se zavedle, da so surovine količinsko omejene in da bo treba vire varčno uporabljati za proizvodnjo boljših, okolju prijaznejših izdelkov. Zato se je razvojna paradigma spremenila: namesto rasti je postal pomemben razvoj, ki pa ga s slabo izobraženimi in nekvalificiranimi zaposlenimi ni mogoče dosegati. Tehnologije so postajale naprednejše, začela se je uporaba računalniške tehnologije, v združbah so nastale potrebe po delovnih timih in zaposlenih, ki samoiniciativno ugotavljajo probleme v delovnem okolju, dajejo predloge za rešitve in inovacije, ki so

pripravljeni samostojno odločati in za to prevzeti ustrezno odgovornost, ki so večji komuniciranja s sodelavci in strankami. Znova so postale zaželene zmožnosti, ki so jih imeli zaposleni v obrtniškem sistemu, čeprav v sodobnem času bolj temeljijo na teoretskih spoznanjih in modelih, mnogo manj pa na izkustvu (Svetlik, 2005, str. 15-17).

Dejavnik razvojne paradigme je tudi globalizacija, ki povezuje svet v nedeljivo, gospodarsko in kulturno celoto. Kar združbe še vedno postavlja v neenak položaj je dostopnost do kadrov, ki niso tako mobilni kot recimo kapital, in kadri tako postanejo njihova primerjalna prednost glede na druge združbe. Ker želijo države obdržati uspešne združbe, te pa so zainteresirane, da njihove države vlagajo v razvoj kadrov, poteka ekonomska tekma tudi med državami. Te posvečajo vse večjo pozornost izobraževanju s tem, da povečujejo vlaganje v izobraževanje in spodbujajo zasebno vlaganje ter posodablja izobraževalne programe, s čimer povečujejo izobrazbeno raven prebivalstva. Izobrazbeni standard je v zadnjih letih postal vsaj opravljena srednja šola (Svetlik, 2005, str. 17). Podjetja pridobivajo konkurenčno prednost z zaposlovanjem sposobnih in učinkovitih posameznikov, ki imajo razmeroma redke zmožnosti (spretnosti, znanje in sposobnosti), ki jih je težko posnemati in ki so ustrezno organizirani (Sherman, Bohlander & Snell, 1998, str. 5). Poleg tega je dodatna konkurenčna prednost podjetij, če zaposlenim omogočijo pridobivanje specifičnega znanja in sposobnosti, ki jih sicer ni na voljo na trgu in ki ga njihovi konkurenti še nimajo (Svetlik, 2005, str. 18).

Glavni dejavniki, ki opredeljujejo usmeritve svetovnega gospodarstva, so tudi glavni dejavniki razvoja kadrov v svetu, ki se vse bolj globalizira, skupaj s trgom dela, dejavnik, ki pomembno pripomore h globalizaciji trgov, pa je informacijska tehnologija. Velika planska gospodarstva, do nedavnega zaprta, se odpirajo (Kitajska), za zdaj le z izvozom izdelkov, delovna sila pa ostaja še doma, čeprav vse več združb tja seli svojo proizvodnjo. V vse bolj konkurenčnem okolju prihaja do sprememb v združbah zaradi prilagajanja, povečala se je mobilnost kapitala in delovne sile. Vendar se kapital pogosto seli za delovno silo oziroma usposobljenimi kadri, saj pogosto izobraževalne ustanove vplivajo na odločitev združbe o izbiri lokacije. Vse večji pomen imajo ustvarjanje, izpopolnjevanje in smiselna izraba znanja v združbah. Pridobivanje in izbira kadrov postajata pomembna dela kadrovske dejavnosti, sem pa spada tudi strategija pridobivanja znanja in zadrževanja najbolj usposobljenih kadrov v združbi (Možina, 2002, str. 34-35).

## **1.2 Upravljanje in ravnanje ter vloga kadrovske funkcije**

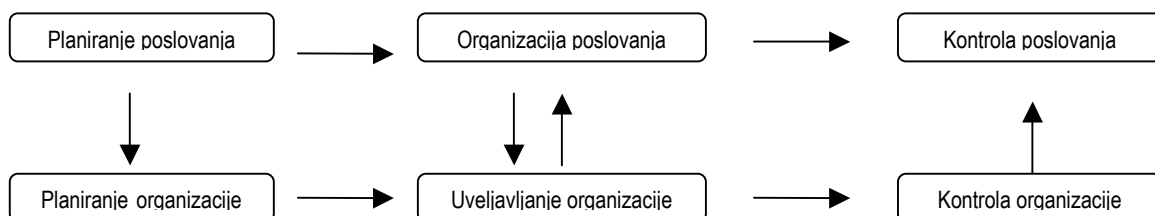
### **1.2.1 Upravljanje in ravnanje**

Organizacijske strukture v združbi so lahko enovite ali zložene, neformalne in formalne in imajo različne lastnosti, kot so trajanje, smer, jakost, sprejemljivost, kompleksnost. Temeljna razmerja izvirajo iz lastnine, ki določa tri temeljne vloge v združbi – upravljanje, ravnateljstvo in izvedbo. Upravljanje je vloga lastnikov in izvira iz socialno-

ekonomskega sistema, tj. lastnine, kaže pa se v kontroli in v usmerjanju ravnateljevanja v podjetju. Ravnateljevanje je proces usklajevanja dela, ki z mandatom lastnikov poteka z delovnimi procesi odločanja, to so načrtovanje, uveljavljanje in kontrola. Za doseganje uresničitev interesov lastnikov in smotrno doseganje ciljev ravnatelj s koordinacijo dela, ciljev in interesov usklajujejo razmerja in procese. Neizogiben del razmerij in procesov so tudi konflikti, s katerimi se združba spreminja in razvija (Rozman, 1996, str. 514-515).

Najpogostejša razmerja v združbi so tehnična, komunikacijska, oblastna in motivacijska, ki so lahko neformalna ali formalna. Oblastno razmerje, ki je samo formalno, jih iz neformalnih razmerij spremeni v formalna, tako tehnično razmerje postane delovna naloga, motivacijsko razmerje postane odgovornost, razmerje moči pa avtoriteta. Od ravni nalog, odgovornosti in avtoritete je odvisen položaj posameznika v hierarhiji podjetja, pri čemer je vodenje proces vplivanja na druge s komuniciranjem, motiviranjem in uporabo lastnosti, ki jih združba pridobi s kadrovanjem posameznikov z različnimi lastnostmi, potrebnimi za oblikovanje razmerij in procesov. V procesnem delu pa je organizacija zagotavljanje smotrnega delovanja ljudi v združbi in doseganja ciljev združbe. To zagotavljanje smotrnosti poteka v procesih planiranja poslovanja, organiziranja in kontrole poslovanja. Samo organiziranje pa je sestavljeno iz planiranja, uveljavljanja in kontrole organizacije (Rozman, 1996, str. 514-515). V tabeli 1 je prikazan okvir uveljavljanja organizacije.

*Tabela 1: Faze upravljalno-ravnalnega procesa*



*Vir: R. Rozman, A. S. Sitar, Impact of Organizational Learning and Knowledge Management, 2007, str. 12*

## **1.2.2 Vloga kadrovske funkcije**

Kadrovska funkcija se v združbi pojavlja kot poslovna in organizacijska funkcija hkrati. Poslovne funkcije skrbijo za ustvarjanje izdelkov in storitev, poleg kadrovske funkcije, ki jo izvaja kadrovska služba (*»personnel«*) in ki skrbi, da je vedno na voljo dovolj kadrov, so to še nabavna, prodajna, proizvodna in finančna funkcija. Organizacijske funkcije pa skrbijo, da poslovne funkcije potekajo čim bolj smotrno, to pa zagotavljajo z vzdrževanjem ustreznih razmerij med zaposlenimi. Poleg kadrovanja zaposlenih oziroma ravnanje z zaposlenimi in neprestanim prilagajanjem razmerij med zaposlenimi so druge organizacijske funkcije še planiranje, kontroliranje, usklajevanje, upravljanje,

ravnateljstvo itd. Pri tem imajo pomembno vlogo vsi ravnatelji: ravnatelji, ki vodijo kadrovske oddelke, in ravnatelji, ki vodijo druge oddelke, saj morajo znati ravnati s človeškimi zmožnostmi, da kadri izpolnijo vloge, za katere so bili zaposleni, in jih usmerjati v strateškem smislu (dolgoročno skrbijo za razvoj kadrov). Funkcija kadrovanja se tako iz nabavne funkcije vse bolj krepi v strateško funkcijo in postane pomoč ravnateljstvu (Rozman, 1998, str. 7-8).

Na ravni združbe poteka faza poslovanja, na individualni ravni pa faza organizacije poslovanja. Faza poslovanja se začne s strateškim planiranjem, ki zagotovi izvedbo poslovanja in se konča s kontrolo poslovanja. Poslovne funkcije nabave, proizvodnje, prodaje, financiranja in kadrovanje se izvajajo s povezavami med posamezniki, ki jim ravnatelji (ali si sami) določijo dolžnosti, odgovornosti, pristojnosti in komunikacije med vsemi ravni. To tvori planirano strukturo organizacije, ki nastane najprej z uvedbo kadrovske funkcije, s katero se izvede potrebno kadrovanje, nato pa sledi še vodenje zaposlenih. Kontrola organizacije pomaga ugotoviti, ali se dodeljene naloge uresničujejo tako, da ustrezno, racionalno in učinkovito zagotavljajo rezultate združbe. Podobno se kontrolira tudi poslovanje združbe (Rozman & Sitar, 2007, str. 12).

Včasih se je kot sestavni del organizacijskega procesa kadrovanja razumelo le najemanje in odpuščanje, sedaj pa vemo, da kadrovanje zajema najemanje, izbiranje, namestitve, ocenjevanje uspešnosti, nagrajevanje, izobraževanje, napredovanje, premeščanje in upokojevanje zaposlenih. Pri tem si predstavljamo zaposlene s skupki lastnosti, prirojenimi, pridobljenimi ali na kakršenkoli način priučenimi, ki jih potrebujejo pri delovnem procesu. Te lastnosti med seboj kombiniramo tako, da dosežemo željeno kakovost in ustvarimo stvarno organizacijo združbe, ki zagotavlja smotrnost delovanja. Najzahtevnejše je kadrovanje za ravnalsko funkcijo, saj so poleg tehničnih lastnosti vse pomembnejše tudi etične, karakterne in družbene lastnosti. Manj zahtevno je kadrovanje za izvedbeno funkcijo, za funkcijo upravljanja pa kadre običajno izbere lastnik (Lipovec, 1970b, str. 82-87).

Sodobni pristop ravnanja z zaposlenimi se je oblikoval na spoznanju, da so le-ti strateškega pomena za vsako združbo, ki se mora hitro odzivati na spremembe v okolju. To je spodbudilo razvoj sodobnih pristopov v ravnanju z zaposlenimi, ki spodbujajo ustvarjalnost in inovativnost zaposlenih z dobrimi medčloveškimi odnosi ter razmerami za dobro delo, kamor spadata tudi razvijanje sposobnosti za pridobivanje novega znanja, prilagajanje novim oblikam dela in spremembam, ki hkrati tudi povečujejo zadovoljstvo zaposlenih in spodbujajo izboljšave. Ovira pri uporabi sodobnejših pristopov ravnanja z zaposlenimi so napačne predstave o neomejenosti njihovega števila in strukture, odpor do vlaganja vanje in mnenje, da so strošek, ne naložba, in slab status kadrovske funkcije v primerjavi z drugimi »strokovnimi« funkcijami v združbah (Hižman, 2004, str. 6).

Danes so najpomembnejše naloge kadrovske funkcije motiviranje in razvoj kadrov, preprečevanje odhoda in povečevanje možnosti za zaposlovanje najboljših kadrov, ki so na trgu (Drevenšek, 2006, str. 23). Tega so se začela zavedati tudi slovenska podjetja, saj se kadrovska funkcija iz izključno administrativne začenja spreminjati v strateško funkcijo, pri čemer je treba uskladiti potrebe in pričakovanja zaposlenih s potrebami in pričakovanji podjetja. To se doseže s partnerstvi z vpletenimi, z najvišjim vodstvom, srednjo ravno ravnateljev, sodelavci in drugimi poslovnimi funkcijami. Če recimo zaradi majhnosti, vsega potrebnega dela ne moremo opraviti v podjetju, se tako delo zaupa zunanjim partnerjem (Brod & Košič, 2006, str. 26-33).

Kot prevod izraza *human resource management*, naj bi bilo mogoče slišati tudi izraz »sproščanje človeških zmožnosti«, pri čemer se nam poraja misel, da so človekove zmožnosti blokirane, ravnateljeva naloga pa je, da jih »spodbudi« k delovanju. To vemo, da povsem ne velja. Res pa je, da učinkovito vključevanje zaposlenih in njihovih zmožnosti v poslovno dogajanje bistveno vpliva na končni rezultat delovanja združbe. Po mnenju nekaterih avtorjev naj bi tehnična prednost enega konkurenta pred drugim trajala le kratek čas, saj tehničnih skrivnosti ne bo več, glavno konkurenčno prednost pa vidijo v izrabi znanih in neznanih človeških zmožnosti (Lipičnik, 1998, str. 26).

Osnovno vprašanje, s katerim se ukvarjajo kadrovske službe, je, ali uveljavljeni načini dela z ljudmi podpirajo prizadevanja za kakovostne izboljšave in zagotavljajo zadostno podporo uresničevanju strateških ciljev združb oziroma dovolj hitro sledijo spremembam v poslovni strategiji. Po mnenju vodstev združb delujejo kadrovske službe predvsem na operativni ravni, premalo pa poznajo razvojne usmeritve in strateške cilje, zato nad procesom poslovanja nimajo pravega pregleda. Običajno so organizirane hierarhično z jasno razmejenimi odgovornostmi in pristojnostmi, njihov način dela pa naj ne bi bil dovolj elastičen. Njihova vloga bi morala v prihodnje biti bolj ravnateljska in strateška, torej, da z aktivnostmi in uvajanjem sprememb dosežejo optimalno izrabo zaposlenih, vodstvu in linijskim vodjem (ki delno prevzamejo operativno vlogo kadrovikov) pa svetujejo pri prevzemanju odgovornosti in odločanju o zaposlenih. Postati morajo sooblikovalci poslovnih odločitev, z uvajanjem kulture nenehnih izboljšav vodenje kadrov nadgrajevati z novimi metodami (sodobne metode reševanja problemov, konfliktnih situacij, vodenje timov, spremljanje ravnanja s časom in viri, uveljavljanje standardov kakovosti ...), okrepite sistem komuniciranja ... (Svetic, 1998, str. 682-687).

Hkrati pa morajo ravnanje z zaposlenimi obvladati tudi drugi vodstveni delavci. Šele v zadnjih dveh desetletjih so v poslovnih šolah spoznali, da ravnatelji poleg svojih tradicionalnih (tehničnih) funkcij planiranja, organiziranja in nadzorovanja izvajajo tudi vodenje, medosebno komuniciranje in motiviranje. Ravnatelji morajo torej obvladati tudi komunikacijo (izmenjevanje informacij in obvladovanje dokumentacije), ravnanje z zaposlenimi (motiviranje, vzdrževanje discipline, preprečevanje in reševanje konfliktov, izobraževanje) in oblikovanje in vzdrževanje socialnih mrež oziroma uveljavljanje. To

znanje in te zmožnosti določajo njihovo uspešnost v združbi in pri doseganju delovnih rezultatov, pri čemer to dvoje ni nujno povezano. Najuspešnejši v smislu napredovanja so bili ravnatelji, ki so v povprečju 48 odstotkov svojega časa namenili uvajanju in vzdrževanju socialnih mrež, najučinkovitejši v smislu količine in kakovosti dela ter odnosov s sodelavci in njihovega zadovoljstva pa so bili tisti ravnatelji, ki so približno ravno toliko časa posvetili učinkoviti komunikaciji, pri čemer so sočasno opravljali tudi že vlogo ravnanja z zaposlenimi, jih motivirali, preprečevali konflikte in jih izobraževali (Robbins & Judge 2009, str. 38-43).

## **2. RAZVOJ ZMOŽNOSTI ZAPOSLENIH**

### **2.1 Opredelitev zmožnosti zaposlenih**

Lipičnik (1998, str. 26-28) navaja, da so človeške zmožnosti številne (psihične, fizioloških in fizične zmožnosti) in da se nanašajo na različna področja človekovega življenja, glede na način pridobivanja pa lahko govorimo o podedovanih zmožnostih (sposobnosti, spretnosti) in pridobljenih zmožnostih (znanje). Ko govorimo o človeških zmožnostih, pomembnih za delovanje združbe, imamo v mislih sposobnosti, znanje, spretnosti, osebnostne lastnosti, značaj, vrednote in motivacijske dejavnike, pri čemer je manj pomembno vprašanje, katere so zmožnosti, ki jih zaposleni ima, kot dejstvo katere zmožnosti (tj. sposobnosti in znanje) potrebuje za opravljanje določenega dela in kaj želi z njimi doseči, torej tudi, kateri so tisti motivacijski dejavniki, ki ga ženejo pri doseganju ciljev. Če manjka le ena teh zmožnosti, rezultatov ni mogoče doseči.

Pri obravnavi zmožnosti posameznika v povezavi z delom so znanje, spretnosti in sposobnosti ter druge osebne značilnosti, kot so stališča, prepričanja, osebnostne značilnosti, značaj in vrednote, potrebni za uspešnost pri delu, odločilne (Miglič, 2002, str. 160).

**Znanje** je tisto, kar nekdo ve in kar je nujno za njegovo delo. Zaradi znanja je človek sposoben reševanja znanih problemov, ki jih je že videl ali rešil z znanimi rešitvami, pri čemer ni pomembno kje je bilo znanje pridobljeno. V povezavi z določenimi sposobnostmi je možna tudi kombinacija znanja, ki omogoča iskanje še nepoznanih rešitev. Znanje je strateška dobrina vsake združbe, sposobnost ustvarjanja, pridobivanja, ohranjanja in dostopa do znanja ter njegova uporaba so pogoj za njeno učinkovitost. Ustvarjajo ga posamezniki v združbi, združba pa mora z organizacijskim preoblikovanjem doseči, da se staro in novo znanje posameznikov vključi v njeno formalno strukturo (Miglič, 2002, str. 160-162).

**Spretnosti** so v tesni zvezi z dosežki pri delu in se na splošno nanašajo na posameznikovo sposobnost učinkovitega delovanja ter zmožnosti, ki se nanašajo na posameznikovo mentalno in fizično delovanje ter omogočajo hitro in učinkovito motorično reagiranje v

posebnih razmerah. Obstaja več delitev spretnosti, najpogostejše tipe pa navede Miglič (2002, str. 163):

- spretnosti medosebnih odnosov – sposobnost doseganja posameznikovih ali organizacijskih ciljev v povezavi z drugimi posamezniki (komunikacijske spretnosti);
- osebne spretnosti – sposobnost spreminjanja in prilagajanja (samoorganiziranost, obvladovanje stresa..);
- učne spretnosti – sposobnost pridobivanja in uporabe novih informacij;
- delovne oziroma poklicne spretnosti – sposobnost doseganja delovnih uspehov).

**Sposobnost** pomeni zmožnost učiti se spretnosti, zajema pa mentalne, fizične in psihomotorične sposobnosti (Miglič, 2002, str. 160) oziroma je to lastnost, ki najbolj bistveno vpliva na dosežke in uspešnost pri reševanju različnih nalog ter problemov in je potencialnost za razvoj določeni zmožnosti (Kohont, 2005, str. 35).

**Osebnostne lastnosti** so trajne značilnosti, po katerih se posamezniki razlikujejo med seboj. Pri vsakem posamezniku se oblikujejo v značilen vzorec, lasten le njemu, v njegovo osebnost. Delimo jih na temperament, značaj, sposobnosti in telesno zgradbo (Kohont, 2005, str. 35). Te naj bi se ujemale z delovnim okoljem v združbi.

**Vrednote** so pojmovanje ali prepričanje o zaželenih končnih stanjih ali vedenjih, ki presegajo posamezne situacije, usmerjajo in vodijo izbiro ali oceno ravnanja ter pojavov in so urejeni glede na relativno pomembnost ter poleg drugih zmožnosti pripomorejo k (ne)uspešnosti posameznika (Kohont, 2005, str. 36).

**Motivacija** zajema spodbujanje, ohranjanje in usmerjanje telesnih in duševnih dejavnosti zato, da dosežemo določen cilj. Izbira cilja je podlaga za odločitev kako ga doseči (Kohont, 2005, str. 36). Nekateri teoretiki (Fox) postavljajo motivacijo na prvo mesto, saj pove, kaj kandidat vrednoti, kakšne interese ima in kaj želi doseči in ali mu to združba res lahko ponudi (Svetlik, 2002a, str. 119).

Svetlik (2005, str. 13) lastnosti, ki smo jih opredelili kot zmožnosti, imenuje »kompetence« in jih opredeli »kot zmožnosti posameznika, da aktivira, uporabi in poveže pridobljeno znanje, spretnosti, veščine itd.« Z vidika znanja je pri kompetencah treba predvsem vedeti, »kako«, ne le »kaj«, in »zakaj«, torej da je treba poleg poznavanja dejstev in zakonitosti procesa tega tudi obvladati. Ker menim, da je izraz »kompetenca« v slovenski jezik prišel iz angleškega jezika, in ker Grad, Škerlj, Vitorovič (1978, str. 165) angleški izraz *competence* prevedejo med drugim tudi kot »pristojnost, zmožnost, sposobnost«, bom namesto izraza »kompetenca« še naprej uporabljala izraz »zmožnosti«.



Povzetek obširnejše opredelitve zmožnosti Migličeve in drugih teoretikov navaja Andrej Kohont (2005, str. 34), ki meni, da so zmožnosti celota med seboj povezanih sposobnosti, znanja, motivacije, samopodobe in vrednot, ki jih posameznik zna, hoče in zmore porabiti za uspešno delovanje v dani situaciji oziroma, ko to celoto postavimo v okvir socialnega in fizičnega okolja, v katerem mora posameznik rešiti določen problem, opraviti določeno nalogo ali doseči delovne standarde.

Zmožnosti so torej lastnosti in sposobnosti, ki jih človek prinese na svet, in znanje ter izkušnje, ki si jih med življenjem pridobi in ki mu omogočijo delovanje v življenjskih situacijah. Zmožnosti razvijamo oziroma znanje povečujemo z izobraževanjem in usposabljanjem.

## **2.2 Razvoj zmožnosti zaposlenih**

### **2.2.1 Učenje: izobraževanje in usposabljanje**

Razvoj zmožnosti se izvaja z izobraževanjem in usposabljanjem, oboje skupaj pa imenujemo učenje.

Temeljna značilnost sodobnih združb je nenehno prilagajanje spremembam, ki so organizacijske in tehnološke narave. Predvsem tiste s tehnološko naravo zahtevajo od zaposlenih nenehno usposabljanje za delo. Organizacijske spremembe pomenijo nenehen pritisk na zaposlene, da bi bili čim uspešnejši ter učinkovitejši in da bi proizvajali čim boljše proizvode s čim nižjimi stroški, kar sproža potrebo po usposabljanju. (Miglič, 2002, str. 125).

Tesno povezana z razvojem združbe je ideja »učeče se organizacije«, ki dosega večjo učinkovitost tako, da se uči z stalnim predvidevanjem sprememb v okolju in prilaganju letem. Da bi postala združba učeča, morajo zaposleni zadostiti nekaterim zahtevam:

- na združbo morajo gledati kot na sistem, v katerem delo enih vpliva na delo drugih;
- imeti morajo skupne cilje in vizijo, ki jih žene k skupnemu cilju;
- ravnatelji morajo pri odločanju o ciljih sodelovati z vsemi ravnmi zaposlenih, ne le z najvišjimi, misleč, da so le ti sposobni strateškega razmišljanja, pri čemer zanemarijo mnenje nižje ravni zaposlenih;
- poudarjeno je skupno reševanje problemov, pri čemer zaposleni izmenjujejo informacije in mnenja;
- zaposleni morajo biti strokovnjaki na svojem področju – to se doseže z zaposlovanjem ustreznih kadrov ali z izobraževanjem;
- odločitve in uspešnost ciljev preskusijo s povratnimi informacijami (učenje z »dvojno zanko«, ko se najprej vprašaš ali to sploh narediti, nato šele kako kaj narediti učinkoviteje);

- pretvarjanje doseženega novega znanja v nove oblike obnašanja in delovanja in njegova koristna uporaba pri razvoju lastnih zmožnosti (DuBrin, 1997, str. 244-245).

Vecchio (1995, str. 158-161) je učenje opredelil kot razmeroma trajno, očitno spremembo v vedenju. Raziskovalci so proces učenja začeli sistematično proučevati šele v 20. stoletju in opredelili tri vrste učenja:

- pogojni refleks – sposobnost odzivanja na določen dražljaj;
- učenje z opazovanjem – izvedba procesa na podlagi opazovanja sodelavca, pri čemer je nagrada povsem psihološke narave, tj. zadovoljstvo, da nam je uspelo osvojiti novo znanje;
- učenje z spodbudami – te so lahko pozitivne ali negativne, način teh spodbud pa zelo vpliva na delovno vzdušje v kolektivu – delo, katerega posledica so pozitivne spodbude, zaposleni delajo z veseljem, delo, katerega posledica so negativne spodbude, če ni dobro opravljeno, pa opravljajo s strahom.

Izobraževanje in usposabljanje sta vse pomembnejša dejavnika v združbah, poslovni cilji in strategije pa določajo obseg sredstev, namenjenih izobraževanju in usposabljanju. Ta niso zanemarljiva, zato jih je treba usmeriti tako, da bodo zadostila potrebam, ki nastanejo v združbi ob spremembah poslovnega, zunanjega, in notranjega okolja (Miglič, 2002, str. 125-126).

Zaposleni morajo svoje znanje z izobraževanjem in usposabljanjem tudi ves čas dopolnjevati, bodisi zato, ker se področje, s katerega je pridobil svoje znanje ves čas razvija bodisi zato, ker prihaja v procesu dela v stik z področjem, ki ga med šolanjem ni spoznal. Včasih, ko so zaposleni opravljali enostavne vrste dela, so se učili s ponavljanjem enega in istega opravila. S kompleksnostjo delovnih nalog, ki se ne ponavljajo tako pogosto in niso več tako enostavne, se morajo zaposleni poučiti o načinu opravljanja delovnih nalog iz literature ali od nekoga, ki jih podučí.

### **2.2.2 Izobraževanje**

Izobraževanje je dolgotrajno in načrtno razvijanje posameznikovih zmožnosti: znanja, sposobnosti in navad, ki mu omogočajo vključitev v družbo in delo. Izboljšuje njegove delovanje in razmišljanje ter vpliva na njegove intelektualne sposobnosti. Delimo ga na splošno in strokovno. Splošno izobraževanje je pridobivanje znanja in sposobnosti, nujnih za življenje in splošno razgledanost, strokovno izobraževanje pa posameznika pripravi na opravljanje poklica in mu da znanje, ki ga za to potrebuje (Miglič, 2002, str. 150-151).

Izobraževalni sistem, zlasti v Srednji Evropi, je temeljil na navajanju faktografskega (kaj) in reflektivnega znanja (zakaj), zmožnosti pa zahtevajo več tehničnega (kako) in socialnega znanja (kdo) in jih je treba upoštevati kot dopolnjevanje znanja. Izobraževalni

programi so zaradi potreb po novem znanju vključevali nove predmete, kot so informacijska tehnologija, komunikacija, tuji jeziki, stare pa so začeli poučevati bolj z vidika njihove uporabnosti. Pri tem so morali spremeniti metode poučevanja in način dela z oblikovanjem situacij, v katerih učenci rešujejo različne praktične probleme. Veliko zmožnosti temelji na tako imenovanem tihem ali skritem znanju, ki se pokaže v konkretnih situacijah in jih šole zaradi omejenih možnosti ne morejo razviti. Na splošno je razvoj zmožnosti najuspešnejši s povezovanjem dela in učenja, saj delodajalci v povezavi z izobraževalnim sistemom lažje oblikujejo ustrezen izobraževalni sistem, ki ga potrebujejo. V reformah izobraževanja je zato veliko poudarek na tehničnem in socialnem znanju, aktivnih oblikah učenja, povezovanju z delodajalci in vseživljenjskem učenju (Svetlik, 2005, str. 23-24).

### 2.2.3 Usposabljanje

Usposabljanje označuje razvijanje oziroma pridobivanje znanja, sposobnosti in spretnosti, ki jih človek potrebuje pri opravljanju konkretnega dela z namenom povečati uspešnost posameznikov, skupine ali združbe (Miglič, 2002, str. 151-152). Večinoma gre pri nadgradnji znanja v združbah bolj za usposabljanje – tiho, dolgoročnejsše učenje, ne toliko za izobraževanje – eksplicitno, kratkoročnejsše učenje, ki ga (večinoma mladi) pridobivajo v izobraževalnih ustanovah.

Za optimalen izkoristek sredstev, ki jih združbe namenijo usposabljanju, naj bi pripravile program usposabljanja, v katerem se glede na potrebe delovnega procesa in zmožnosti zaposlenih opredeli, katerih konkretnih oblik usposabljanja naj se zaposleni udeležijo. Tak program usposabljanja naj bi potekal v štirih fazah:

- analiza potreb,
- priprava programa,
- izvedba programa in
- ocena uspešnosti.

Prva faza je **ugotavljanje potreb po usposabljanju**. Začenja z ugotavljanjem na katero področje je treba usmeriti večjo pozornost in opredeliti vire, ki bodo sodelovali pri izvedbi izobraževanja (tehnični, finančni, človeški) (Sherman et al., 1998, str. 216-218).

Drugi korak v prvi fazi je analiza delovnih nalog, ki opredeli, kakšna naj bi bila, na podlagi delovnih nalog, ki jih zaposleni opravljajo, vsebina programa usposabljanja. Za vodilna delovna mesta in tista, na katerih se izvaja pretežno umsko delo, se potrebne lastnosti in zmožnosti določijo posebej (Sherman et al., 1998, str. 218-219). Analiza delovnih nalog za ugotavljanje potreb opredeli vse glavne sestavine, potrebne za opravljanje nalog, to so znanje, spretnosti, stališča in odnosi oziroma s skupnim imenom zmožnosti. Analiza oceni, ali je usposabljanje dejansko rešitev problema, ali so razlogi za slabo delovno uspešnost

drugje – denimo pomanjkanje finančnih ali drugih oblik spodbujanja, neučinkovit nadzor (Miglič, 2002, str. 77-78).

Tretji korak je osebna analiza, ki določi, kateri zaposleni usposabljanje potrebujejo, kateri pa ne. Kazalec, ki pokaže potrebo po usposabljanju, je običajno osebna ocena oziroma delovna uspešnost, ki pa ne pokaže vedno tudi pravega razloga, zakaj posameznik ni tako uspešen, kot bi si od njega želeli. Če mu primanjkuje znanja, se razlika med želenim in dejanskim stanjem lahko premosti z usposabljanjem in je napotitev na usposabljanje pravi korak k njegovemu boljšemu delu, če pa mu primanjkuje motivacije, je razloge neuspeha treba odpravljati drugače. Naloga ravnatelja je, da ugotovi, kateri je pravi razlog (Sherman et al., 1998, str. 219-220).

Druga faza je **priprava programa usposabljanja**, ki naj bi temeljila na štirih korakih. Prvi korak naj bi določil želene dosežke, želena znanja in spretnosti, ki jih želimo pridobiti in/ali katero vedenje naj bi se spremenilo (Sherman et al., 1998, str. 220). Zaposleni, odgovorni za usposabljanje, morajo poznati strateške usmeritve in načrtovati sistem usposabljanja, skladen s kratko in dolgoročnimi potrebami združbe. Če ti cilji niso jasni, sta priprava in izvajanje programa zahtevna in lahko ne dosežeta želenih učinkov (Miglič, 2002, str. 129).

Drugi pomemben pogoj za uspešno usposabljanje sta pripravljenost zaposlenega na usposabljanje in njegova motiviranost, da se ga udeleži. Spet imajo pri ustvarjanju okolja, naklonjenega usposabljanju, ravnatelji največji vpliv na pozitiven pristop zaposlenih k novim izzivom, z izbiro usposabljanja, ki ustreza tudi osebnim željam zaposlenega, pa ga za usposabljanje najbolje motivirajo (Sherman et al., 1998, str. 220-221).

Tretji korak, pomemben pri pripravi programa usposabljanja, je upoštevanje zakonitosti učenja, kot razlaga cilja učenja, nazoren prikaz snovi, učenje na podlagi praktičnih prikazov ali slik, upoštevanje posameznikovih posebnosti pri učenju, praktične naloge in ponavljanje, učenje v krajših intervalih, priznanje in povratne informacije ob napredku, nagrade in spodbude (Sherman et al., 1998, str. 221-224).

Zadnji, vendar zelo pomemben korak, ki ga navaja Sherman et al. (1998, str. 224-225) je izbira pravega učitelja, ki mora dobro poznati snov, ki jo predava, se mora znati prilagoditi različno sposobnim slušateljem, mora biti iskren in pokazati zanimanje za snov, ki jo predava, mora imeti smisel za humor, mora dati jasna navodila kaj od slušateljev pričakuje, mora pomagati pri razumevanju snovi ter mora snov predavati dinamično in z žarom, da pritegne poslušalce.

Tretja faza je način **izvedbe programa usposabljanja**, odvisen od tega, ali se pri snovi navajajo predvsem gola dejstva ali tudi praktični prikazi. Nekateri načini podajanja snovi so pridobivanje izkušenj in usposabljanje na delovnem mestu, seminarji in konference,

študije posameznih primerov, simulacije, igranje vlog, uvajanje začetnikov v delo, pripravniški programi in priprava na strokovno delo, samostojno usposabljanje po določenem programu, avdiovizualne metode, izobraževanje s pomočjo računalnika in usposabljanje preko spleta (Sherman et al., 1998, str. 225-238).

Četrta faza je **ocena uspešnosti usposabljanja**, ki se izvede po koncu usposabljanja. Za ugotavljanje vpliva na vedenje zaposlenih in na njihovo znanje ter s tem na uspešnost organizacije je na voljo kar nekaj načinov, ki jih opredelijo štirje osnovna merila: reakcija, raven znanja, vedenje in rezultati.

Najenostavnejše in najbolj uporabljeno merilo za ugotavljanje uspešnosti usposabljanja je ocenjevanje reakcije udeležencev, ki lahko posredujejo najbolj celovite informacije o tem, kaj jim je bilo všeč, kaj so pogrešali, kaj se jim je zdelo najbolj koristno in uporabno, ocenijo predavatelja in dajo predloge, kako program usposabljanja izboljšati. Vendar še tako dobro izpeljano izobraževanje nima učinka, če se znanje kasneje ne vključi v delovni proces. S testi, izpeljanimi pred usposabljanjem in po njem se prav tako ugotavlja, ali se je raven znanja, pri enakih možnostih za delo, zvišala. Veliko znanja, pridobljenega na usposabljanjih, se zaradi različnih vidikov okolja ne kaže v uspehu usposabljanja in v spremembi vedenja zaposlenih, pri čemer ravnatelj in predavatelj lahko pomagajo tako, da okoliščine med potekom usposabljanja čim bolj verodostojno približajo okoliščinam na delovnem mestu, če to ni možno, pa posebej poudarijo najpomembnejša dejstva. Če okolica, v kateri zaposleni dela, tega znanja ne sprejema in ga ne podpira, je naloga ravnateljev, da ustvarijo novostim prijazno okolje. Združbe vlagajo v usposabljanje zato, da bodo izboljšale svoje rezultate. Razlikujejo pa se v tem, ali jih predvsem zanima izboljšanje kratkoročnih rezultatov, kot so večja produktivnost, manjši stroški in odpadek, večji dobiček, manj pritožb zaposlenih, ali izobražujejo zaposlene zato, da z novim znanjem in spretnostmi ter z novostim prijaznim okoljem pridobijo konkurenčno prednost pred drugimi in utrdijo svojo dolgoročno strategijo nastopa na trgu. Poleg usposabljanja skušajo združbe ugotoviti, kje so še možnosti izboljšanja rezultatov tudi tako, da ves čas primerjajo uspešnost svojega nastopa z nastopom najboljših na trgu – angl. *benchmarking* (Sherman et al., 1998, str. 238-240).

#### **2.2.4 Izpopolnjevanje**

Tretji pojem, ki tudi opredeljuje pridobivanje novega znanja, so izpopolnjevanje, dopolnjevanje, spreminjanje in sistemiziranje že pridobljenega znanja, spretnosti, sposobnosti in navad. Zaposlenim omogoča, da med delovno dobo osvežujejo, dopolnjujejo, širijo in poglobljajo znanje ter spretnosti, ki izhajajo iz delovnih potreb (Miglič, 2002, str. 156-157).

## **2.3 Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih**

### **2.3.1 Proces ravnanja z zmožnostmi zaposlenih**

V združbi se prepletata pridobivanje znanja v združbi in ravnanje z njim. Pridobivanje znanja v združbi temelji na znanju posameznikov, ki je na podlagi socialne mreže v združbi povezano z znanjem drugih članov združbe. Individualni člani se združbi priključijo zato, ker menijo, da bodo lahko tako, tj. z znanjem drugih in z njihovim sodelovanjem, enostavneje dosegli cilje, kot če bi delovali samostojno. Pri tem znanje združbe ni le seštevek njihovega znanja, ampak se posamezniki s tehničnimi, motivacijskimi, komunikacijskimi in hierarhičnimi povezavami učijo eden od drugega, se srečujejo s problemi in jih skupaj rešujejo. V svoji razviti teoriji organizacije Lipovec vidi odnose kot razlog, sodelovanje pa kot metodo spreminjanja združbe in doseganja njenih ciljev. Na podlagi sodelovanja se usklajujeta učni proces posameznika in njegovo znanje z drugimi člani združbe, pri tem pa je njihovo sodelovanje lahko spontano ali ga vodijo ravnatelji. Pridobivanje znanja mora biti usklajeno na ravni združbe in mora ustrezati potrebam združbe. Ker je sodelovanje vse bolj neformalno, horizontalno in prostovoljno, je tudi merjenje uspešnosti izobraževanja ne le povečanje učinkovitosti, ampak se pojavljajo tudi kazalci, ki merijo kreativnost in inovativnost. S sodelovanjem se zaposleni naučijo prilagajanja drugim, s čimer se zmanjšujejo organizacijski konflikti oziroma nesporazumi (Rozman & Sitar, 2007, str. 1-13).

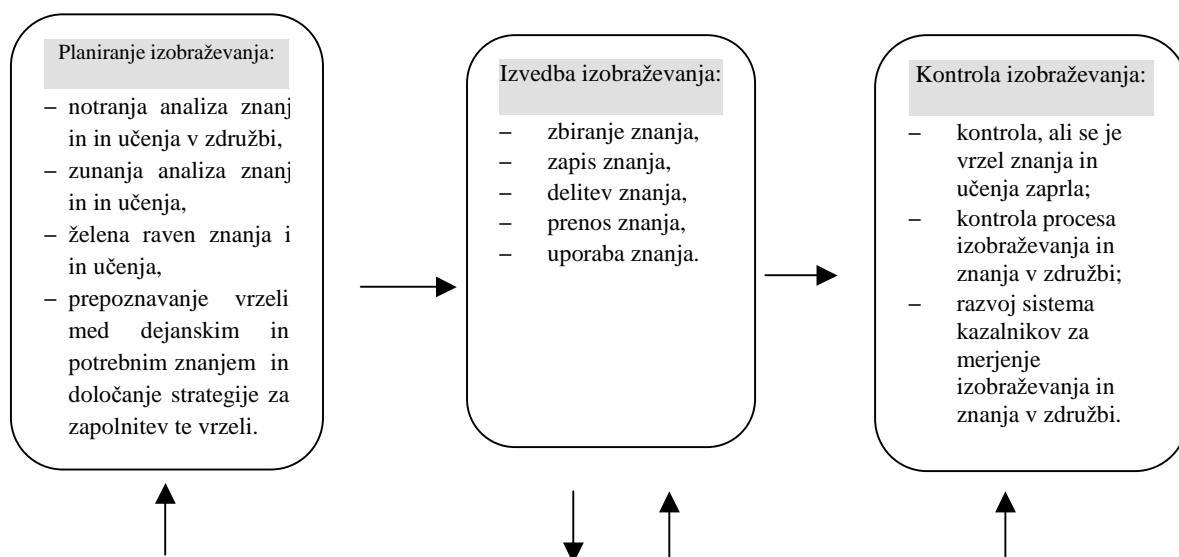
Ljudje niso le seštevek posameznih sposobnosti, saj se odzivajo z vsemi sposobnostmi hkrati, ne z vsako posebej in ker so delovna mesta postala fleksibilnejša, je pomembno, kako se človek s svojimi sposobnostmi uspe vključiti v delovno sredino (Lipičnik, 1998, str. 36-38). Poleg znanja, ki ga je prinesel iz šole, mora zaposleni svoje znanje z izobraževanjem in usposabljanjem tudi ves čas nadgrajevati, ker se področje, s katerega je pridobil svoje znanje ves čas razvija, oziroma prihaja pri delu v stik z področjem, ki ga med šolanjema ni spoznal.

Lipičnik (1998, str. 42-45) omenja mnenje nekaterih teoretikov, da naj bi bila uspešna združba, ki zaposluje, razvija in ohranja veliko zmožnost delovne sile, na podlagi skupne vizije in razvoja strokovne strategije ravnanja s kadri, pri čemer mora upoštevati dejavnike, kot so predvidevanje sprememb združbe in panoge v prihodnosti, pridobivanje uspešnih kadrov, izobraževanje kadrov, razumevanje in razvijanje motivacijskih vzvodov, vzdrževanje uspešnih odnosov v združbi. Po mnenju drugih teoretikov ravnateljstva pa naj bi bile združbe konkurenčne že, če bodo zagotovile kakovost (usmerjenost k popolnemu zadovoljstvu strank), organizacijo (spoštovanje zaposlenega kot enakopravne individualne osebe s kulturnimi posebnostmi in njegovo združevanje v ustrezne delovne skupine) in prožnost (hitro odzivanje na inovacije in spremembe z namenom povečati zadovoljstvo zaposlenih in njihove uspešnosti pri delu).

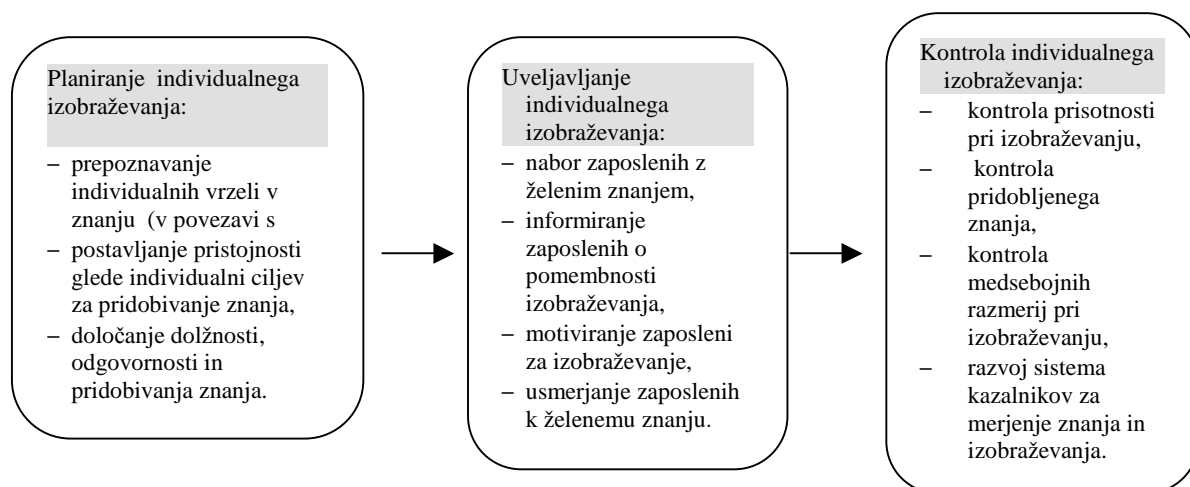
Ravnatelji ugotavljajo, kdo od zaposlenih bo pridobil kakšno znanje, zaposlene motivirajo, da znanje pridobijo in ga delijo z drugimi, jim dajejo pooblastila in odgovornosti, po potrebi pa tudi zaposlujejo nove sodelavce z ustreznim znanjem. Pridobivanje znanja je proces učenja, uporabe in posredovanja znanja drugim, ravnanje z znanjem v združbi pa zagotavlja, da posredovanje znanja, potrebnega v združbi, poteka v okviru vse združbe čim učinkoviteje. Ravnanje z znanjem je tako ravnateljski proces, ki s planiranjem, izvedbo in nadzorom na podlagi sodelovanja med zaposlenimi (učenje povezanih posameznikov) skrbi za prenos potrebnega znanja med zaposlenimi (Rozman & Sitar, 2007, str. 14-17), kar je prikazano v Tabeli 2.

Tabela 2: Proces ravnanja z znanjem

### Raven združbe



### Raven posameznika



Vir: R. Rozman, A. S. Sitar, *Impact of Organizational Learning and Knowledge Management*, 2007, str. 14

Kohont in Svetlik (2005, str. 51-53) navajata, da se združba na izzive lahko odzove z aktiviranjem in ustreznim ravnanjem s kadri, s katerimi uspešno upravlja zmožnosti delovne sile tako, da uskladi in uravnoteži tehnični opis delovnega mesta z zmožnostmi posameznika in oboje poveže s strateškimi cilji združbe. Proces ravnanja z zmožnostmi je dinamičen sistem, ki se spreminja v skladu s potrebami združbe. Namen uvajanje ravnanja z zmožnostmi v združbo je boljše delovanje združbe:

- ker omogoča jasna pričakovanja glede delovnega mesta in vloge zaposlenega na tem delovnem mestu,
- ker omogoča poenotenje določil na vseh ravneh ravnanja kadrov,
- ker omogoča zaposlitev najboljših posameznikov pri katerih se enake zmožnosti iščejo glede na vrsto dela.

Ravnanje zaposlenih na podlagi zmožnosti združuje značilnosti združbe (kultura, vrednote, strateški cilji) in vsebino dela (naloge, standardi, vloge posameznikov), od obeh dejavnikov pa je odvisno, katere zmožnosti posameznika so potrebne za opravljanje konkretnega dela (Kohont & Svetlik, 2005, str. 56-57). Ugotoviti je treba, katere lastnosti mora imeti zaposleni, da bi lahko opravljal delovne naloge in zadovoljeval svoje potrebe. Zato Svetlik (2002a, str. 119) navaja, da si je o kandidatu treba ustvariti sliko, pri čemer njegove **lastnosti** razdelimo na:

- **bistvene** – tiste, brez katerih zahtevanega dela ne bi mogel opravljati,
- **nezaželeno** – tiste, ki bi mu preprečevale uspešno opravljanje dela, in
- **želeno** – tiste, ki za kandidate pomenijo večjo prednost, čim več jih imajo.

Pri uvedbi sistema zmožnosti v združbo je zelo pomembna vloga ravnateljev, ki določa tudi prioritete združbe ter kako bodo spremembe predstavili zaposlenim. Z ustrezno predstavitvijo, komunikacijo, pripravo zaposlenih na spremembe, sprotnim obveščanjem o poteku sprememb in izvedbi projekta ter njegovih prednostih, spremljanjem povratnih informacij ne le naredijo ugodno klimo za uvedbo sprememb, ampak tudi spodbudijo naprednejše oblike komuniciranja in pospešijo pretok znanja. Ravnatelji so, ker menijo, da morajo sami reševati delovne probleme, preobremenjeni in običajno preveč časa namenijo vprašanju in problematiki, povezanimi z delovnimi nalogami, veliko premalo časa pa posvetijo vodenju. Zaposleni imajo tako občutek, da jim vodje ne stojijo ob strani, da ne dobijo dovolj priznanja za svoje dosežke, zato so nezadovoljni in slabo motivirani. Naloga ravnateljev je, da uravnotežijo svoje delovne naloge in vodenje ter usposobijo zaposlene za čim samostojnejše delo (Kohont & Svetlik, 2005, str. 57-59).



### 2.3.2 Nabor kadrov

Plan pridobivanja kadrov je proces predvidevanja kadrov in priprave ukrepov za usmerjanje kadrov v združbo, v njej in iz nje, z namenom prerazporediti jih čim učinkoviteje, da združba doseže zastavljene cilje (Sherman et al., 1998, str. 124).

Preden se združbe lotijo iskanja novih delavcev, bi morale razjasniti nekaj bistvenih vprašanj:

- kaj je namen delovnega mesta, ali je nujno potrebno in ali dosega svoj namen;
- ali bi ga lahko kombinirali z drugim delovnim mestom ali prerazporedili delovne naloge na druge zaposlene in jih tako bolje izkoristili;
- ali lahko na prosto delovno mesto zaposlimo pripravnika ali zaposlenega, ki je drugje odveč ali je tik pred upokojitvijo in mu tako ponudimo lažje delo.

Če kljub vsem tem ukrepom v združbi ugotovijo, da potrebujejo nove kadre, se začne proces pridobivanja kadrov (Možina et al, 2002, str. 133) oz. nabor kadrov.

Z naborom kadrov lahko nove kadre iščemo med lastnimi kadri ali pridobivamo zunanje kandidate. Notranji kandidati bolje poznajo poslovanje in organizacijo združbe, način poslovanja, poslovno politiko, namene in razmere, v katerih združba posluje. Notranji izbor pozitivno vpliva tudi na druge zaposlene, njihovo željo, da ostanejo v združbi in na njihove odnose. Hkrati pa zunanji kandidati prinesejo novo gledanje na probleme, nove zmožnosti, niso povezani z osebjem in so bolj objektivni. Najbolje je kombinirati oba načina nabora, saj s tem dajemo obema vrstama kandidatov enake možnosti, preprečimo zapiranje združbe, pospešimo dotok novih idej ter hkrati preprečimo negativni vpliv le zunanjega nabora, saj zaposleni vedo, da bodo napredovali, če bodo tako sposobni kot zunanji kandidati (Lipovec, 1970b, str. 87-88).

Če združba nima dovolj notranjih kadrovskih virov, išče zunanje. Na ponudbo delovne sile vpliva mnogo dejavnikov: demografske spremembe, raven gospodarske razvitosti, izobrazbena raven, povpraševanje po delovni sili s posebnimi vrstami znanja ali spretnostmi, mobilnost prebivalstva in vladna politika (Sherman et al., 1998, str. 133-134).

Iz raziskave o ravnanju s človeškimi zmožnostmi, ki je potekala v združbah z več kot 200 zaposlenimi v evropskih in drugih razvitih državah v letih 1999-2000, so podatki za Slovenijo pokazali, da slovenske združbe dajejo večji poudarek notranjemu kadrovanju kot združbe v drugih državah. To je moč pripisati nerazvitemu trgu delovne sile, posebej trgu vodstvenih kadrov in majhnosti slovenskega trga, kjer se vsi med seboj poznajo in dajo večji poudarek priporočilom. Metode kadrovanja se za različne ravni vodenja ne razlikujejo kaj dosti, enake metode uporabljajo za nižje vodstvo in višje vodstvo. Predvsem je opazna razlika glede metode kadrovanja s pomočjo agencij, saj jih slovenske združbe

zelo malo uporabljajo. Razlog je verjetno v še nerazvitem in nepoznanem trgu agencij ter visokih stroških, ki so s tem povezani (Svetlik, 2002b, str. 141).

Nabor kandidatov je lahko priložnosten ali sistematičen. Priložnosten je, ko se izprazni neko delovno mesto in je treba zaposlenega nadomestiti, največkrat na podlagi priporočila, torej subjektivne ocene drugih zaposlenih. Tak nabor je izvedljiv v manjših združbah, kjer se zaposleni med seboj poznajo, v večjih združbah pa mora nabor potekati sistematično. Poteka v več fazah, tj. nabor potencialnih kandidatov, izbira primerne kandidata in namestitvev, pri čemer se lahko vključi tudi faza izobraževanja. Pri takem načinu je treba sistematično voditi potrebe, zahtevnost dela in potrebne značilnosti in lastnosti, potrebne za neko delovno mesto, zlasti za mesta ravnateljev. Na podlagi podatkov za delovno mesto in zbranih podatkov o posameznih kandidatih se lahko izbere primeren kandidat za posamezno delovno mesto (Lipovec, 1970b, str. 89-90).

### **2.3.3 Izbira kadrov**

Po koncu nabora se začne še proces uskladitve ponudbe in povpraševanja, ko se ugotavlja, kje in kako se najdejo kadri z ustreznimi zmožnostmi, da zapolnijo nove potrebe. Glede na naravo dodatnih delovnih mest se družba lahko odloči, da zaposli kadre za določen čas, nedoločen čas, vpokliče tiste na čakanju, povabi nazaj upokojene kadre ali odpuščene viške delovne sile ali izplača nadure.

S postopkom pridobivanja in izbire kadrov lahko v združbi pridobimo nove zmožnosti oziroma ugotovimo, kateri kandidati ne bi bili uspešni. Ta postopek je dvosmeren proces, imenovan tudi menjalna perspektiva, saj združba in kandidati iščejo skupne imenovalce. Združba pripravi izhodišča o želenih zmožnostih kandidatov, delu, organizacijski kulturi združbe, vrednotah in možnostih pri delu v združbi in z njimi skuša pridobiti čim več takih kandidatov, ki bi se ujemali z delom, delovnim okoljem in kulturo, med katerimi bi z izmenjavo informacij in pogajanjem ugotovili medsebojno ujemanje, tj. ujemanje med posameznikom (zmožnosti, pričakovanja, potrebe) in združbo (cilji, vrednote, kultura, praksa). V ospredje tako pridejo zmožnosti posameznika, ne naloge, ki jih bo opravljal. Za ugotavljanje ujemanja kandidatovih zmožnosti s pričakovanji združbe se opravljajo osebni pogovori, testi in praktične naloge (Kohont & Svetlik, 2005, str. 65).

Če izbiramo kandidate za zahtevnejša delovna mesta, ki jih običajno ni na pretek, jim moramo delovno mesto približati tako, da še posebej poudarimo dejstva, ki so zanje posebej zanimiva, in po potrebi tudi spremenimo opis delovnih nalog. Izbirni postopek sta v tem primeru motiviranje kandidatov in pogajanje z njimi (Svetlik, 2002b, str. 142).

Opisi delovnega mesta so lahko statično ali dinamično orodje za ravnanje z zaposlenimi. Če so preveč podrobni in se uporabijo le za sklepanje novih pogodb o zaposlitvi, nikakor ne ustrezajo stalno se spreminjajočim se nalogam in načinu dela. Lahko pa postanejo

dinamično orodje ravnateljev in jim olajšajo delo z zaposlenimi, saj vsebujejo kup koristnih informacij, ki jih glede na potrebe delovnega mesta spreminjamo in dopolnjujemo. Ravnatelj si opis delovnega mesta pripravi recimo za oceno delovne uspešnosti, ob letnem razgovoru, napredovanju, analizi napak, problemov ali nameravani spremembi opisa. Vpliv zmožnosti zaposlenih, opredeljenih v opisu delovnega mesta, na delovne razmere, je treba ocenjevati, s čimer dobimo potrebne informacije za nadaljnji razvoj zmožnosti zaposlenih in njihovo usklajevanje s potrebami združbe (Kohont & Svetlik, 2005, str. 60).

Kandidate za ključna delovna mesta ravnateljev je treba še posebej skrbno preveriti in testirati. To za kandidate ni vedno najprijetnejše, vendar lahko napačne odločitve v izbiri kandidata vodijo k napakam v proizvodnji, izgubi kupcev, v slabo klimo med zaposlenimi, razpad oddelkov ipd. (Svetlik, 2002b, str. 142).

Izbiranje sodelavcev sledi načeloma učinkovitosti in uspešnosti. To lahko povzamemo tako, da s čim manj sredstvi dosežemo čim večji učinek. Na začetku, ko je število kandidatov večje, ugotavljamo primernost kandidatov z metodami, ki ne zahtevajo veliko sredstev in časa (pregled pisne prijave z dokazili), v nadaljevanju pa manjšemu številu primernih kandidatov namenimo več časa (intervju, testi). Na izbirni postopek lahko gledamo kot na zaporedje sit, ki izločajo neprimerne ali manj primerne kandidate, pri čemer je naš cilj pridobiti manjše število primernih kandidatov, med katerimi nato izberemo najprimernejšega. Število sit ali metod ugotavljanja primernosti kandidata je odvisno od pomembnosti delovnega mesta in količine informacij, ki nam jih je od kandidatov že uspelo pridobiti pri ugotavljanju sposobnosti. Odločitev o metodah izbire je odvisna od velikosti združbe in usposobljenosti za vodenje izbirnega postopka. Majhne združbe uporabljajo preprostejše metode ali pa za izbiro ključnih kadrov najamejo specializirane agencije (Svetlik, 2002b, str. 143-145).

Končna izbira se opravi med kandidati, ki so prišli skozi vsa predhodna sita in imajo več ali manj zaželenih lastnosti. Najlažje jih ocenimo in razvrstimo, če njihovo raven lastnosti točkujemo in po potrebi pomnožimo z utežmi. Ne glede na število točk pa je pomembno, da se kandidat ujame z neposredno nadrejenim, za katerega je najbolje, da sodeluje vsaj pri končni izbiri, saj se bo tako čutil odgovornega za izbiro pravega kandidata, ga uvedel v delovno okolje in prevzel odgovornost za njegovo delo (Svetlik, 2002b, str. 165).

#### **2.3.4 Namestitev kadrov**

Z izbranim kandidatom sklenemo pogodbo o zaposlitvi in ga seznanimo z delovnim mestom, delovnimi nalogami, sodelavci, združbo, v kateri bo delal, napisanimi in nenapisanimi pravili. Najboljši vpogled v nove delovne naloge dobi, če se z njimi seznanijo v delovnem okolju, v katerem spozna tudi nove sodelavce. Čim prej se z vsem seznanijo, hitreje se vključijo v novo okolje in začne nizati zelene rezultate (Svetlik, 2002b, str. 165).

Kandidate, ki jih zavrnemo, je treba o tem obvestiti, saj se s tem izognemo nepotrebnim klicem in morebitnim sporom, s čimer združba izgublja ugled v okolju. Obvestilo mora biti prijazno, v njem se kandidatom zahvalimo za sodelovanje brez navajanja razlogov za zavrnitev. Lahko jih obvestimo, da jih v evidencah možnih kandidatov vodimo še naprej, če bomo razpisali novo delovno mesto. (Svetlik, 2002b, str. 166).

Pričakovanja med zaposlenim in delodajalcem so po nastanku delovnega razmerja velika. Če obe stranki pogodbene obveznosti izpolnjujeta, zadovoljstvo enega povzroča zadovoljstvo drugega, partnerja si zaupata, delavnost pri obeh se poveča, imata veliko željo po sodelovanju in strah pred neuspešnostjo, čeprav ni posebnega motivatorja (Lipičnik, 1998, str. 237-238).

### **2.3.5 Letni razgovori o delu**

Po namestitvi zaposlenih in njihovi uvedbi v delovni proces, in tudi za že zaposlene, je zato, da se obdrži raven njihovega dela oziroma, da se izboljša, smiselno z njimi opraviti letne razgovore, ki zaposlenim dajo povratne informacije o njihovem delu in ciljih za naprej. Nadrejenim pa dajo informacije o zadovoljstvu zaposlenih z delom in odnosi ter njihovimi željami in cilji glede razvoja kariere in izobraževanja za naprej, hkrati pa se s temi stiki izboljša tudi komunikacija med nadrejenimi in podrejenimi.

Vse več združb pri nas se odloča za letne razgovore z zaposlenimi. Letni razgovor je poleg tega, da je preprost in učinkovit pripomoček vodenja zaposlenih, tudi metoda za preverjanje in ocenjevanje uspešnosti delovnih nalog zaposlenega. Ključni cilji letnih razgovorov naj bodo:

- pregled preteklega dela zaposlenega in ugotavljanje odstopanj od načrtanega,
- oblikovanje in ugotavljanje njegovih kariernih ciljev ter možnosti napredovanja,
- ugotavljanje njegovih interesov in želja ter njihovo usklajevanje s cilji združbe,
- ugotavljanje potreb po izobraževanju in usposabljanju ter
- izboljševanje komunikacije z zaposlenim, ugotavljanje morebitnih konfliktov in njihovo pravočasno preprečevanje.

Izvajanje letnih razgovorov mora obvezno imeti podporo v najvišjem vodstvu, saj morajo razgovori in sporočanje ciljev potekati hierarhično od zgoraj navzdol, za uspešno izvajanje pa je potrebno tudi izobraževanje, ki usposobi ravnatelje za izvajanje letnih razgovorov in ki je zahtevna naloga za ravnatelja in zaposlenega (Možina & Jamšek, 2002, str. 279-281).

Ker se pri ocenjevanju lahko pojavijo nesoglasja med videnjem uspešnosti, ki ga ima nadrejeni in med tistim, ki ga ima zaposleni, je po mojih izkušnjah bolje, da letni razgovori o ciljih za naprej in dajanje ocen za nazaj niso sočasni.

### 2.3.6 Ocena uspešnosti dela

V mnogih združbah nadrejeni tudi redno ocenjujejo zaposlene, s čimer sta lahko povezana tudi napredovanje in/ali denarno nagrajevanje. Da je ocenjevanje verodostojno, mora potekati formalno in standardizirano, s čim manj subjektivnosti. Običajno zaposlenega ocenjuje neposredno nadrejeni, ki na podlagi opisa delovnega mesta in opazovanja njegovega dela ugotavlja, kako uspešen je. Ocenjujejo ga lahko tudi njegovi podrejeni, sodelavci, stranke, zunanji svetovalci, vodje drugih organizacijskih enot ali pa se ocenijo sami. Tudi ocenjevanje služi podobnemu namenu kot letni razgovori, to so povratne informacije o delu in slabostih ter kako jih odpraviti, zaradi ocene pa ima več čustvenega naboja, zato je pomembno, kako se ocena predstavi, predvsem ko se samopodoba zaposlenega ne sklada s podobo, ki jo ima o njem nadrejeni (Vecchio, 1995, str. 260-268).

V sodobni strokovni literaturi je pojem plač in nagrajevanja opredeljen širše, kot smo ga razumeli, in vključuje vse, kar delodajalec ponuja zaposlenemu – od plače, nagrad, dobrih delovnih razmer, privlačne prihodnosti do osebnega razvoja. Izraza, ki bi ponazoril plače (ali običajno uporabljen izraz osebni dohodek), in nagrajevanje skupaj, tako kot ga ponazarja angleški izraz *compensation*, pri nas nimamo. Plačo razumemo kot fiksni del, ki nam pripada: osnovna plača, nadomestila za upravičeno odsotnost (dopusti, prazniki, bolezni), dodatki (delovna doba, nočno delo in delo ob nedeljah ter praznikih ...) in ugodnosti (dodatno pokojninsko ali zdravstveno zavarovanje). Gibljivi del kot plačilo po uspešnosti in nagrade pa je povezan z uspešnostjo. Če se plača, nadomestila, dodatki in plačilo po uspešnosti izplačujejo v denarju ali vrednostnih papirjih, so lahko ugodnosti in nagrade tudi nedelarne – večji ugled, pohvale in priznanja (Zupan, 2002, str. 294-295).

Nekateri sestavni deli plač so zakonsko predpisani z zakoni ali kolektivnimi pogodbami in so predmet usklajevanja med delodajalci in sindikati. Delodajalci obravnavajo plače predvsem z vidika stroškov dela in motivacijskih dejavnikov za doseganje ciljev podjetja, zaposleni pa kot osnovni vir sredstev za preživetje, plačilo za vloženi trud in priznanje za njihove dosežke, znanje in sposobnosti (Zupan, 2002, str. 293). Kako pomembna je plača za zaposlenega, je odvisno zlasti od delovnega mesta, ki ga zaposleni zaseda. Herzbergova dvofaktorska teorija govori o tem, da denar ni najpomembnejši motivator, pomembnejše je priznanje, da dobro delaš. To res velja, vendar le za tiste, ki jim plača omogoča zadovoljiv življenjski standard, to pa so običajno plačani po individualni pogodbi in zaposleni na zahtevnejših delovnih mestih. Po anketi v nekem slovenskem podjetju so zaposleni po individualni pogodbi in zaposleni po kolektivni pogodbi razvrstili dejavnike od najbolj do najmanj pomembnega, kot so prikazani v Tabeli 3 (Zupan, 2002, str. 298):

Tabela 3 : Kaj je za zaposlene pomembno pri delu

Zaposleni po individualni pogodbi	Zaposleni po kolektivni pogodbi
Dobri sodelavci	<b>Visoka plača</b>
Zanimivo delo	Zanimivo delo
<b>Visoka plača</b>	Dobre delovne razmere
Samostojnost	Dobri sodelavci
Osebni razvoj	Varnost zaposlitve
Varnost zaposlitve	Osebni razvoj
Dobre delovne razmere	Napredovanje
Usposabljanje	Usposabljanje
Priznanje za dobro delo	Samostojnost
Napredovanje	Priznanje za dobro delo

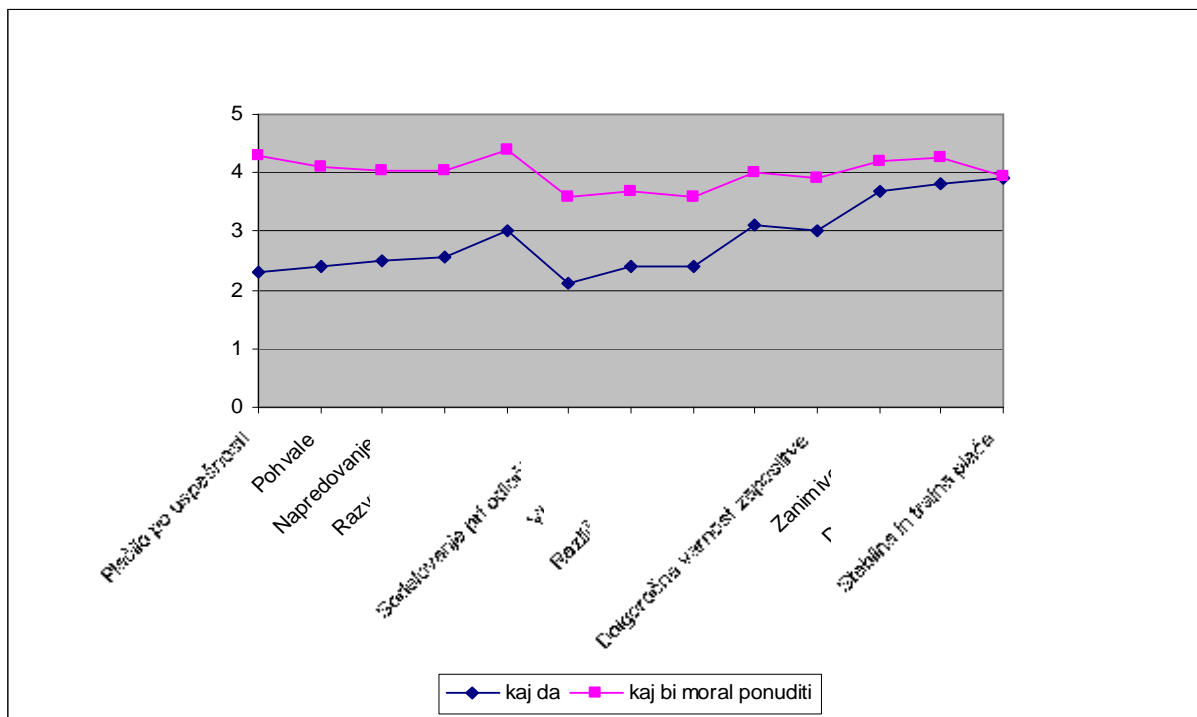
Vir: S. Zupan, *Management kadrovskih virov*, 2002, str. 298, slika 8.5

Za zaposlene po individualni pogodbi je plača šele na tretjem mestu, za zaposlene po kolektivni pogodbi pa na prvem. Posebej uspešni naj bi bili sistemi, ki plačilo po uspešnosti povezujejo z doseganjem ciljev (osebnih, skupinskih ali ciljev združbe), če ti zaposlenim pomenijo izziv, podjetju pa povečujejo uspešnost (Zupan, 2002, str. 298-299).

Tudi dobre delovne razmere, privlačna prihodnost in osebni razvoj so pomembne sestavine zaposlitvenega odnosa, ki vpliva na motivacijo zaposlenih in s tem na uspešnost podjetja. Koliko katera postavka vpliva na posameznikova pričakovanja (sklop pričakovanj s skupnim izrazom imenujemo psihološka pogodba), je odvisno zlasti od posameznikovih vrednot, potreb, interesov in možnosti, pri čemer so posameznikova pričakovanja vedno večja od ravni izpolnitve. Če je med pričakovanji in izpolnitvijo prevelika razlika, so posledica upad motivacije, nezadovoljstvo, povečanje odsotnosti z dela ipd., zato mora delodajalec poskrbeti, da je razlika med pričakovanim in dejanskim čim manjša. Ker delodajalec vseh pričakovanj ne more uresničiti, mora s komunikacijo posredovati podatke o dejanskem položaju podjetja na trgu, ki je pri zaposlenih običajno precenjen in s tem znižati pričakovanja zaposlenih (Zupan, 2002, str. 296-297).

V srednje velikem podjetju so zaposlene vprašali, kaj bi jim po njihovem mnenju delodajalec moral dati in kaj jim dejansko da. Največje razlike med pričakovanim in realiziranim so pri postavkah plačilo po uspešnosti, pohvalah, napredovanju in razvoju kariere, najmanjša razlika pa je pri plači. Majhne razlike so tudi pri postavki dobri sodelavci, zanimivo delo in dolgoročna varnost zaposlitve (Zupan, 2002, str. 296).

Slika 1: Primer uresničevanja psiholoških pogodb



Vir: S. Zupan, *Management kadrovskih virov*, 2002, str. 296, slika 8.3

Za vrednotenje dela in oblikovanje osnovnih plač obstaja več metod, ki upoštevajo predvsem tržne dejavnike in določila tarifnega dela kolektivne pogodbe. V Sloveniji zaradi uveljavljenega sistema kolektivnih pogodb prevladuje tradicionalno določanje plač, ki temelji na ustvarjanju relativnih razmerij, tako da je najenostavnejše delo ovrednoteno kot osnova z ena, druga delovna mesta pa relativno v primerjavi z njim (Zupan, 2002, str. 305). Tak sistem obstaja tudi v javnem sektorju v obliki plačnih razredov, ki ga je določil Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008, v nadaljevanju ZJU) in po novem ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009).

### 2.3.7 Nagrajevanje in napredovanje

Denarno nagrajevanje je pogosto uporabljen motivator na vseh ravneh zaposlitve, je pa učinkovito le, če je povezano z uspešnim delom, ki mora biti ocenjeno z verodostojnimi merili, lahko tudi na osnovi mnenja nadrejenega, ki mu zaposleni zaupajo in ga spoštujejo.

Denar je močan, vendar ne edini motivator, kar je odvisno od vrste potreb, velikosti prihodka in delovnega mesta, ki ga zaposleni zaseda in starostnega obdobja, v katerem je. Nevodstvenim delavcem se recimo izplačujejo denarne nagrade, ker presežejo normo, ravnateljem pa glede na njegov prispevek k uspehu združbe. Kratkoročno gledano je ta prispevek lahko dobiček, dvig vrednosti delnic, lahko je povezan z letnim programom, ki ga je zaposleni presejal. Vse več združb meri dolgoročni dobiček na način angl. *balanced*

*scorecards* ali po slovensko integrirani strateški merilnik poslovne uspešnosti, ki omogoča združbi, da se osredotoči na prihodnjo rast vrednosti združbe na podlagi meril, kot so zadovoljstvo kupcev, sposobnost inoviranja ali sposobnost prevzeti vodilno mesto pri proizvodnji blaga ali storitev (Sherman et al., 1998, str. 403).

Med denarne nagrade lahko štejemo napredovanje na delovnem mestu, plačilo po učinku, ki se izplačuje poleg redne plače (enkrat ali večkrat na leto), plačilo v delnicah, dodatno pokojninsko, življenjsko ali zdravstveno zavarovanje (Sherman et al., 1998, str. 388-403).

Denarna nagrada lahko deluje kot cilj, če želimo denar kopičiti, ne da bi ga potrebovali, lahko pa je simbol prestiža in moči. Kot instrument deluje tako, da spodbudi željo po tej nagradi, pri čemer se izvedejo aktivnosti, ki do nje vodijo, ali kot vajeti, če je življenje odvisno od prejetega denarja (Lipičnik, 1998, str. 199).

Na podlagi kolektivnih pogodb se skoraj povsod po svetu poleg plače izplačujejo še druge materialne ugodnosti (bolniška odsotnost, plačani dopust, boni za prehrano ...). Te sčasoma izgubijo prvotni pomen, saj jih zaposleni jemljejo kot pravico, ki jim je nihče ne more vzeti in jo izterjajo tudi po sodni poti. zato na motivacijo zaposlenih posebej ne učinkujejo. Pojavljajo se nove ugodnosti, kot so programi hujšanja, klubi zdravega življenja, skrb za otroke, predčasno upokojevanje ipd. Raven in vrsta ugodnosti se spreminjata glede na to, ali delodajalec od teh ugodnosti čuti koristi ali ne. Ravnanje z ugodnostmi postaja vse težje, zato nekatera podjetja uporabljajo strateško načrtovanje ugodnosti, s katerimi kljub visokim stroškom za izplačevanje ugodnosti povečajo donos. Osnovni cilj izplačevanja ugodnosti so izboljšanje morale zaposlenih, pridobivanje in motiviranje usposobljenih posameznikov, slabšanje pogajalskih pozicij sindikatov in pridobivanje konkurenčne prednosti podjetja (Lipičnik, 1998, str. 240-243).

Delovno uspešnost lahko spremljamo sproti, s kritičnimi dogodki pri delu, letnimi razgovori ali drugimi metodami. Cilj ocenjevanja delovne uspešnosti so seznanjanje zaposlenih s povratnimi informacijami o doseženih rezultatih, pridobivanje informacij, ki jih združba potrebuje za odločanje o nagrajevanju in napredovanju, pomoč vodjem pri sprejemanju odločitev glede tistih zaposlenih, ki ne dosegajo pričakovanih rezultatov, svetovanje in pomoč zaposlenim zaradi stalnega izboljševanja njihove delovne uspešnosti, ugotavljanje možnosti za načrtovanje kariere, krepitev sodelovanja med ravnateljem in zaposlenimi in pomoč pri ugotavljanju individualnih in organizacijskih problemov (Kohont & Svetlik, 2005, str. 69).

Ocenjevanje delovne uspešnosti se po eni strani kaže v nagrajevanju in načrtovanju nasledstev ter večji disciplini zaposlenih, po drugi strani pa se v primerjavi med dejanskimi in pričakovanimi zmožnostmi pojavijo potrebe po razvoju in izobraževanju ter možnostih za nadaljnji razvoj kariere (Kohont & Svetlik, 2005, str. 70).



### 2.3.8 Nazadovanje in odpoved

O nazadovanju strokovna literatura, omenjena v tem delu, ne govori. V praksi se vsaka združba z njim spoprijema po svoje v okviru veljavne zakonodaje. Zakonsko dopusten način pri nas je obveznost delodajalca, ki mu jo nalaga Zakon o delovnih razmerjih (Ur.l. RS, št. 42/2002, 103/2007), da ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga preveri, ali je delavca mogoče zaposliti pod spremenjenimi pogoji ali na drugih vrstah dela oziroma ali ga je mogoče dokvalificirati za delo, ki ga opravlja, oziroma prekvalificirati za drugo delo. Če ta možnost obstaja, mora delodajalec delavcu ponuditi sklenitev nove pogodbe.

Zmanjševanje števila kadrov, ki je za zaposlene vedno boleče in se ga združbe, če je možno, lotevajo tako, da skušajo upokojiti višek delovne sile. Pri zmanjševanju drugih kadrov v marsikateri državi in panogi naletijo na pogoje, določene v sindikalnem sporazumu, ki določajo, kako in katere kategorije delavcev lahko odpuščajo. Sporazumi lahko tudi določijo, da v primeru ugodnejših razmerah za združbo, ta vzame nazaj presežne delavce. Tam, kjer panoge nimajo močnih sindikatov, so pri zmanjševanju delovne sile najbolj ogrožene kategorije starejši, ženske in drugi pripadniki manjšin (Sherman et al., 1998, str. 135-136).

Odpovedi so urejene z nacionalnimi zakonodajami. Pri nas to področje ureja Zakon o delovnih razmerjih (Ur.l. RS, št. 42/2002, 103/2007) in določa, da delodajalec lahko odpove pogodbo o zaposlitvi z odpovednim rokom – redna odpoved ali brez njega – izredna odpoved. Delodajalec lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi, če obstaja utemeljen razlog za redno odpoved, izredno pa iz razlogov, določenih z zakonom. Če redno odpoveduje pogodbo o zaposlitvi delodajalec, je dokazno breme na njegovi strani. Razlogi za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi delavcu pri delodajalcu so prenehanje potreb po opravljanju določenega dela zaradi ekonomskih, organizacijskih, tehnoloških, strukturnih ali podobnih razlogov pri delodajalcu (poslovni razlog), nedoseganje pričakovanih delovnih rezultatov, kršenje pogodbene obveznosti ali druge obveznosti iz delovnega razmerja (krivdni razlog) ali nezmožnost za opravljanje dela zaradi invalidnosti.

Na podlagi slabe ocene lahko rečemo, da je nekdo nesposoben za opravljanje dela, vendar Zakon o delovnih razmerjih meril ali postopka ne definira. Za javno upravo področje nesposobnosti trenutno urejata le Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji in Zakon o javnih uslužbencih.

## 2.3.9 Motiviranje

### 2.3.9.1 Opredelitev motiviranja

Delovanje, ki je usmerjeno k naprej zamišljenemu cilju in omogoča zadovoljevanje potrebe, je motivirano delovanje. Motivi so hotenja, ki se porajajo v človekovi notranjosti in ustvarjajo potrebo ter usmerjajo človekovo delovanje. Ker so cilji v vsaki družbi družbeno omejeni, pomeni, da je tudi motivacija družbeno določena. Potrebe so odvisne še od posameznika, kraja in časa, v katerem je. Posameznik ima v združbi svojo strukturo potreb, ki izraža njegovo razmerje do drugih članov združbe in določa motivacijsko strukturo, ki je hkrati struktura istovrstnih potreb posameznikov v združbi, recimo v podjetju (Lipovec, 1970a, str. 53-56).

Trije od številnih dejavnikov, ki vplivajo na motivacijo pri delu, so individualne razlike, na podlagi katerih se posameznik odloči za določeno delo, lastnosti dela, ki določajo človekove aktivnosti v posameznih delovnih situacijah in organizacijska praksa, ki narekuje učinke na delovnem mestu. Nekatere zaposlene motivira denar, druge varnost zaposlitve, tretje izzivi pri delu. Organizacijsko prakso sestavljajo pravila, splošna politika, praksa in sistem nagrajevanja, ki doseže motivacijsko vlogo, če temelji na uspešnosti (Lipičnik, 1998, str. 162-163).

Štokelj meni (2001, str. 11-15), da imajo pri motiviranju zaposlenih pomembno vlogo vodje, saj so poskusi motiviranja neuspešni, če nižji vodje za delo niso motivirani od nadrejenega in nimajo možnosti ali sposobnosti za delo z drugimi v zdravem delovnem okolju. Glavne zakonitosti motivacije so:

- da moramo biti tudi sami motivirani;
- da potrebujemo jasen in določen cilj;
- da je treba motivacijo nenehno spodbujati;
- da je za motivacijo potrebno priznanje ali pohvala;
- motivirani smo, če imamo občutek, da smo pri delu koristni;
- motivira nas, če vidimo, da napredujemo;
- motivirajo nas izzivi, ki jih lahko dosežemo in
- motivira nas pripadnost skupini.

Najenostavnejša obrazložitev motivacije je, da so posamezniki pripravljene vložiti trud za doseganje cilja z namenom zadovoljitve ene od njihovih pomembnih potreb. V delovnem procesu je motivacija postopek, ki zagotavlja delovanje zaposlenih z namenom doseganja ciljev organizacije (DuBrin, 1997, str. 77). Nekateri teoretiki (Fox) postavljajo motivacijo na prvo mesto, saj pove, kaj kandidat vrednoti, kakšne interese ima in kaj želi doseči in ali mu to združba res lahko ponudi (Svetlik, 2002a, str. 119).

### 2.3.9.2 Vrste potreb in njihova vloga pri motiviranju

Najpreprostejša in najpogostejša delitev potreb, ki jo navajajo avtorji, je delitev na primarne, temeljne ali fiziološke potrebe in na sekundarne potrebe, ki so pod vplivom posameznikove osebnosti, psihe, družbenega okolja, navad in kulture.

Na podlagi vloge, nastanka in razširjenosti oblikujemo motive v tri skupine, ki zadovoljujejo različne vrste potreb in usmerjajo človekove aktivnosti. Razlikujemo torej:

- primarne biološke potrebe,
- primarne socialne potrebe,
- sekundarne motive.

**Primarne biološke potrebe** človeku omogočajo preživetje, narekujejo jih njegova biološka zgradba, podedovane lastnosti ter jih najdemo pri vsej človeški populaciji, torej so univerzalne. To so potrebe po hrani, pijači, izločanju, spanju. Ob pomanjkanju dobrin, ki omogočajo njihovo zadovoljevanje, je motivacijska moč vseh, ki te dobrine imajo, velika. Preprečevanje njihovega zadovoljevanja se je zlorabljal tudi v mučilne namene in je bilo zaradi učinka na človeka (lahko rečemo, da gre pri njihovem kratenju za razčlovečenje) zelo učinkovita metoda (Lipičnik, 1998, str. 157).

**Primarne socialne potrebe** so potrebe po uveljavljanju v družbi, potrebe po spremembi, po simpatiji ipd. Tudi zadovoljevanje teh potreb je nujno, saj ob nezadovoljtvu pride do motenj v človekovem psihičnem razvoju in s tem do motenj pri človekovem navezovanju stikov z okolico. Večinoma naj bi bile pridobljene in ker so lahko v različnih krajih različne, so regionalne. Na te potrebe lahko zavestno vplivamo in tako zavestno spreminjamo vedenje posameznikov v družbi (Lipičnik, 1998, str. 158-159).

Med **sekundarne motive** štejemo interese, stališča, navade in razvade. Ker so pridobljeni in individualni, je nanje težko vplivati z enakim pristopom za vse. Te potrebe niso življenjsko pomembne, zbujejo pa zadovoljstvo (Lipičnik, 1998, str. 159).

Velik motivacijski dejavnik je tudi pričakovanje nadrejenih ali sodelavcev glede dosežkov posameznika. Predvsem se to pozna pri mlajših zaposlenih, katerih samopodoba še ni tako dodelana. Če imaš do nekoga velika pričakovanja, lahko od njega pričakuješ boljše rezultate, kot če od nekoga pričakuješ malo, saj se velikokrat tudi posameznik sam ne zaveda, česa vse je sposoben (Mondy & Premeaux, 1993, str. 297-298).

Največji izziv za vodje je doseganje odličnih organizacijskih rezultatov, pri čemer obstaja jasna povezava med motivacijo in individualno (ter s tem tudi organizacijsko) uspešnostjo. Motivacija zaposlenih je lahko notranja (zanimivo delo, potreba po varnosti, strah pred izgubo privilegijev) ali pa je odvisna od zunanjih dejavnikov (denar, nagrade, bonusi), pri

čemer je zunanja motivacija kratkotrajnejša. Primerjave po posameznih podjetjih so pokazale, da imajo podjetja z bolj motiviranimi zaposlenimi tudi boljše finančne rezultate. Pri tem imajo različni dejavniki različen vpliv na motiviranost, pomembno je, da vodje ugotovijo najpomembnejše dejavnike in skušajo nanje vplivati tako, da čim bolj povečajo motivacijo. Izkušnje so pokazale, da imajo največji vpliv na motiviranost odnosi v vseh oblikah (z najvišjim vodstvom, nadrejenimi in sodelavci) in priložnosti (karierni razvoj in priznanja). Zato lahko vodje vplivajo na motivacijo tako, da zaposlene poslušajo, pohvalijo in prevzamejo odgovornost za njihov razvoj (Luckmann & Pacek, 2003, str. 22-24).

Da so denarne spodbude močni, vendar kratkoročni spodbujevalni elementi, meni tudi Sergeja Pirc (2005, str. 25-26), svetovalka pri podjetju Dr. Pendl & dr. Piswanger, pri čemer je pomembno, da so za nagrajevanje jasno postavljeni preprosti in realni cilji, da se rezultati dela spremljajo in merijo na podlagi teh ciljev ter da se želeno vedenje spodbuja z zanimivimi in motivacijskimi nagradami. Poleg tega se ne sme zanemariti skrb za kakovostno delovno okolje, pozitivne medsebojne odnose, možnost osebnega in poklicnega razvoja, vplivanja na odločitve, zanimivo delo in ravnotežje z zasebnim življenjem.

Musek Lešnik (2007) meni, da občutek pripadnosti in predanosti zaposlenih ne pripomore le k večji učinkovitosti združbe, ampak vpliva tudi na vtis, ki ga o združbi dobijo stranke oziroma poslovni partnerji. Zaposleni verjamejo v cilje združbe in jih sprejmejo za svoje, so pripravljeni delati za koristi združbe in želijo v njej ostati. Razlogi so lahko vključevanje v združbo zaradi specifičnih nagrad, želje po sprejetosti ali skladnosti med osebnimi in organizacijskimi vrednotami. Mobilnost delovne sile negativno vpliva na občutek pripadnosti in predanosti, prav tako tudi spremembe v združbi otežujejo razvijanje tovrstnih občutkov, zato je pomembno, da združba načrtno skrbi za klimo, ki pomaga razvijati oboje. Pozitivno vzdušje je takrat:

- ko je struktura združbe jasna,
- ko so pravila nagrajevanja pravična in skladna z dosežki,
- ko so pravila delovanja jasna in se dosledno upoštevajo,
- ko združba priznava dosežke zaposlenih in spodbuja njihovo inovativnost,
- ko so odnosi med sodelavci in ravnatelji prijetni ter skladni,
- ko se konflikti učinkovito rešujejo,
- ko imajo zaposleni občutek, da jih združba podpira, vidi in ceni njihove dosežke.

### 2.3.9.3 Teorije motiviranja

#### Vrste motivacijskih teorij:

- **teorije potreb**, ki so najosnovnejše motivacijske teorije:
  - **hierarhija potreb** (Maslow) – potrebe človekovega obstoja ali fiziološke potrebe

so potrebe najnižje vrste in šele, ko so zadovoljene, si želimo zadovoljiti potrebe višje vrste – zadovoljene potrebe nas ne morejo več motivirati, ker ni več treba, da bi jih zadovoljevali, s čimer se Maslow približuje teoriji mejne koristnosti (Lipovec, 1970a, str. 59-60);

- **trojna teorija uspeh-moč-vključenost (McClelland)** – David C. McClelland je s sodelavci poleg potreb, naštetih v Maslowovi teoriji hierarhije potreb (fiziološke potrebe, potrebe po varnosti, potrebe po druženju in ljubezni, potrebe po ugledu in samospoštovanju, potreba po samopotrditvi oziroma potreba po osebnostnem razvoju in potreba razviti lastne zmožnosti), predlagal motivacijsko teorijo, ki predpostavlja, da so nekatere potrebe pridobljene oziroma da jih narekuje okolje, v katerem posamezniki živijo. Glavne tri tako pridobljene potrebe so uspeh, moč in vključenost. (DuBrin, 1997, str. 80);
- **dvofaktorska teorija (Herzberg)** – na zadovoljstvo pri delu naj bi vplivali dve vrsti dejavnikov: motivatorji (dosežki in osebno zadovoljstvo pri delu, priznanje sodelavcev in nadrejenih, napredovanje, odgovornost, delovni izzivi, zadovoljstvo z delom, možnost osebnostnega razvoja), ki so povezani s potrebami višjega ravni in motivirajo ter higienski dejavniki, ki so povezani s potrebami nižje ravni (plača in druge ugodnosti, položaj, varnost zaposlitve, delovne razmere, odnosi med zaposlenimi, kakovost vodenja, nadrejenih in pravičnost) in lahko le preprečijo nezadovoljstvo, ne morejo pa motivirati ali zadovoljiti zaposlenih (DuBrin, 1997, str. 78-79);
- **teorija določanja ciljev (Locke-Latham)** – zaposleni z natančno določenimi cilji dosegajo boljše rezultate kot tisti, ki ciljev nimajo (DuBrin, 1997, str. 81-82);
- **teorija spodbude** – vsako obnašanje ima določeno posledico, pri čemer posamezniki ponavljajo obnašanje, ki prinese prijetne rezultate, motivirajo pa se s pozitivno spodbudo, odstranitvijo negativne posledice (kazni), odpravo nezaželenega vedenja z odpravo nagrade za tako vedenje, uvedbo kazni ali kritike za nezaželeno vedenje, pri čemer je pomembno načelo »Hvali glasno in kaznuj potih« (DuBrin, 1997, str. 82-83);
- **teorija pričakovanja (Vroom)** – motivacija izhaja iz pričakovanja, da bo zaposleni z dodatnim delom dosegel rezultat, ki je zanj privlačen (cilj ima pozitivno vrednost oziroma valenco), pri čemer je doseganje prvega cilja le sredstvo za doseganje drugega, zanj pomembnejšega cilja, recimo napredovanje je pot k večji plači in ugledu (DuBrin, 1997, str. 83-86);
- **teorija enakosti in socialne primerljivosti** – zadovoljstvo in motiviranost zaposlenih temelji na vtisu, ki ga ima zaposleni o tem, kako pravično je obravnavan v primerjavi s sodelavci (DuBrin, 1997, str. 86-87);
- **učenje na podlagi socialnih stikov** – postopek opazovanja drugih, ugotavljanja posledic in sprememba lastnega vedenja na podlagi izkušenj (DuBrin, 1997, str. 87-88);
- **notranji in zunanji dejavniki motivacije** – notranji dejavniki motivacije se nanašajo na prepričanje ljudi o tem, do katere mere določeno delovanje zadovolji

njihove zmožnosti in potrebe po samoodločanju, pri čemer so notranje najbolj motivirani tisti, ki delo visoko cenijo in jih motivira zanimivo delo, ki vsebuje izzive in v katerem samostojno delujejo, pri doseganju rezultatov pa imajo občutek osebnega uspeha; če taka oseba dobi tudi zunanje priznanje (denarno ali nedenarno), se motivacija lahko zmanjša, saj zaposleni nima več občutka samoodločitve (DuBrin, 1997, str. 88-91);

- **problemsko-motivacijska teorija** – po tej teoriji želijo zaposleni rešiti situacijo, ki je zanje neprijetna in pomeni problem, ravnatelj pa lahko z ustvarjanjem problema, ki ga želijo rešiti pri zaposlenih, izzovejo željo po njegovem reševanju, pri čemer morajo paziti, da ne ustvarijo problema, ki ga niso želeli (Lipičnik, 1998, str. 170);
- **Frommova motivacijska teorija** – Fromm je v zvezi z vprašanjem, zakaj posamezniki delajo, ugotovil, da je njihova glavna motivacija, da bi nekaj imeli (pridobivanje materialnih dobrin) oziroma da bi nekaj bili (uveljavitev, ugled v družbi); prve je lažje motivirati z materialnimi motivatorji, druge pa z nematerialnimi (Lipičnik, 1998, str. 170);
- **Argyrisova zrelostna teorija** – Clive Argyris je menil, da birokratizacija in formalizem (pretirano preverjanje in potrjevanje na več ravneh ali podpisovanje manj pomembnih dokumentov na najvišjih ravneh) iz zrelih, odgovornih zaposlenih naredijo neodgovorne in apatične ter obratno, če zaposlene obravnavaš kot zrele, odgovorne osebe, bodo tako tudi delovali (Atherton, 1999, str. 96).

Vpliv omenjenih teorij bi lahko na kratko strnili takole:

- določiti je treba, katere vrste in ravni delovanja so potrebne za doseg ciljev združbe: motivacija učinkuje, če zaposleni vedo, kakšni so cilji združbe, ravnatelj pa morajo vedeti, da je željeno raven delovanja mogoče doseči;
- ravnatelj morajo zaposlenim zagotoviti ustrezno raven izobraževanja in jih pri doseganju ciljev spodbujati;
- ravnatelj morajo ugotoviti motivatorje, ki imajo pri posameznikih največjo valenco;
- večji učinek dosežemo s pozitivno spodbudo kot s kaznijo, ki se v skrajnem primeru lahko spremeni v namensko povzročanje napak, da bi združbi povzročili stroške (DuBrin, 1997, str. 89).

Želje so pri vsakem posamezniku drugačne, za enega je pomemben denar, za drugega napredovanje, za tretjega več prostega časa, četrtega pa motivira le možnost izgube dela. Ravnatelj mora ugotoviti posameznikove želje in ustvariti tako delovno okolje, da bodo njegove želje uresničene, če doseže boljše delovne rezultate – čim hitreje po doseganju dobrega delovnega rezultata. Za dobro delo mora torej ravnatelj pravilno oceniti želje in mora jih biti sposoben izpolniti v takem časovnem okviru, da se lahko navezujejo na dobre delovne rezultate (Mondy & Premeaux, 1993, str. 314-316).

### 2.3.10 Razvoj kariere

Po Lipičniku (1998, str. 180) je kariera »načrtovano ali nenačrtovano zaporedje dela ali aktivnosti, ki vključuje elemente napredovanja (po subjektivnem občutku) samouresničevanja in osebnega razvoja v določenem definiranem času.

Kariera so delovne izkušnje, ki zbirajo informacije o okolju in lastnih potrebah ter željah ki z zavedanjem samega sebe pomaga posamezniku, da sprejema odločitve v različnih fazah razvoja kariere. Ker se današnji zaposleni bolj zavedajo svojih potreb in želja ter jih znajo tudi izraziti, je tudi za združbe pomembno, da ugotovijo potenciale in želje posameznika ter jih znajo uporabiti in ga takoj uspešno vključiti v delovno okolje (Greenhaus, Callanan & Godshalk, 2000, str. 8-18).

V svetu se je zavedanje razvoja kariere začelo že v 70. letih prejšnjega stoletja, ko so se zaposleni začeli zavedati pomembnosti razvoja svoje kariere in programov v združbah, ki so jim to omogočali. V 80. letih so se pomembnosti razvoja kariere začele zavedati tudi združbe, ki pa so ta razvoj gledale bolj v okviru prilagajanja poslovnemu okolju. V 90. letih sta se oba koncepta razvoja kariere povezala, tako da se na razvoj kariere gleda kot na strateški proces, v katerem maksimiziranje individualnega kariernega potenciala povečuje uspeh združbe kot celote in to združbe spodbuja, da zagotavljajo vedno več programov za razvoj kariere (Sherman et al., 1998, str. 258).

Programi razvoja kariere so zaradi večjega poudarka na posamezniku, tj. napredovanju zaposlenih po karierni lestvici, del procesa načrtovanja in razvoja kadrov, upošteva potrebe združb po vrstah kadrov glede na njihov strateški razvoj. Tak način umeščanja programov razvoja kariere omogoča sinergijske učinke z drugimi procesi načrtovanja in razvoja kadrov, pri čemer je pomembno, da imajo združba in zaposleni čim več informacij o možnih kariernih poteh v združbi in o svoji uspešnosti pri delu. Le tako so pričakovanja obeh strani izpolnjena (Sherman et al., 1998, str. 258).

Program razvoja kariere je dinamičen proces, ki skuša združiti potrebe ravnateljev, zaposlenih in združb. Zaposlene se spodbuja, da sami skrbijo in da so odgovorni za karierni razvoj. Vsak zaposleni oceni svoje znanje, sposobnosti, spretnosti, osebnostne lastnosti, značaj in vrednote ter poišče informacije o kariernih možnostih, da si lahko zastavi ustrezne cilje in začrta karierni načrt. Pri tem jim z informacijami o načrtih združbe, delu, ki ga opravljajo, kariernih priložnostih in povratnih informacijah o delu pomagajo ravnatelji. Vloga združb je, da zaposlenim da informacije o ciljih združbe, načrtih, možnostih usposabljanja in razvoja. Največji napredek v karieri ima zaposleni, ko svoje želje in cilje lahko udejanji v priložnostih, ki mu jih ponuja združba (Sherman et al., 1998, str. 258-259).

Kariera kot načrtovani ali nenačrtovano zaporedje dela in dejavnosti vključuje elemente napredovanja, samouresničevanja in osebnega razvoja posameznika. Načrtovanje in spremljanje kariernega napredka sta pomemben motivacijski dejavnik, ki odloča o posameznikovem nadaljnjem usposabljanju in razvoju, zato naj bi združba z izdelanim sistemom kariernega načrtovanja omogočila oblikovanje, načrtovanje in realizacijo posamezne kariere, sicer lahko izgubi večino kadrovske zmožnosti (Miglič, 2002, str. 103).

Potrebe kariernega razvoja posameznika in združbe morajo biti ugotovljene in analizirane z več procesi, v številni ocenjevanje delovne uspešnosti in osebno načrtovanje razvoja. Najučinkovitejši so karierni sistemi, ki pomagajo zaposlenim ugotoviti njihove osebne zmožnosti v povezavi z možnostmi in interesi organizacije ter dajejo posameznikom možnost stalnega razvoja (Miglič, 2002, str. 103).

Moorhead in Griffin (2001, str. 575) omenjata pomembne učinke, ki jih ima načrtovanje kariere:

- zaposleni dobijo boljšo predstavo, kaj se od njih na delovnem mestu pričakuje;
- kakšna bo njihova prihodnost v podjetju;
- jasne so dolžnosti in pristojnosti;
- posameznik načrtuje svojo kariero na podlagi znanja in izobraževanja;
- podjetje učinkoviteje upravlja zaposlene in bolje izrabi sposobnosti zaposlenih;
- odhodi iz podjetja so redkejši;
- poveča se učinkovitost posameznika in podjetja.

Pri tem Moorhead in Griffin (2001, str. 565) ločita pet kariernih faz oziroma stopenj, ki so podobne življenjskemu ciklu, in ki se razlikujejo glede na potrebe, pomembnost, naloge in aktivnosti v teh fazah:

- vstop (do 25. leta),
- socializacija (od 25. do 30. leta),
- napredovanje (od 30. do 45. leta),
- vzdrževanje (od 45. do 65. leta) in
- umik (od 65. leta).

**Vstop** ali faza raziskovanja je obdobje, ko ugotavljamo, kaj nam ustreza, in ko se izobražujemo ter usposabljam. Nekateri v tem času zamenjajo že nekaj služb ali podjetij. Uspešnost v tej fazi je nepredvidljiva (Moorhead & Griffin, 2001, str. 565-566).

Na začetku **socializacije** ali ustanovitvene faze posameznik že bolje oceni, kaj želi, njegova uspešnost se izboljša, spoznava sodelavce in podjetje, njegove vrednote ter cilje. Razvije delovne navade in poglobi znanje, potrebno za delo. Ker so nekatere izkušnje



drugačne od pričakovanj, se pri zaposlitvi dogajajo spremembe. Podjetje pri tem lahko z uvajanjem, izobraževalnimi programi, svetovanjem, usmerjanjem in povratnimi informacijami pripomore, da so te spremembe pozitivne (Moorhead & Griffin, 2001, str. 566).

V fazi **napredovanje** ali ustalitveni fazi se izboljša delovna uspešnost, zaposleni postane bolj izkušen in manj odvisen od drugih. Med to fazo se dogajajo vertikalni (napredovanje) in horizontalni (preместitve) premiki. Tako zaposleni pridobivajo dodatno znanje in bogatijo delovne izkušnje, s čimer zadovoljujejo svoje potrebe po dosežkih in priznanjih, od česar ima korist tudi njihovo podjetje (Moorhead & Griffin, 2001, str. 567).

V fazi **vzdrževanja** zaposleni razvije močnejše vezi s podjetjem in izgubi nekaj karierne prožnosti, predvsem, če se njegova uspešnost izboljšuje. Če ta uspešnost stagnira ali upada, začne razmišljati o spremembi kariere. Upad uspešnosti je lahko povezan z zavedanjem staranja in približevanja koncu kariere ter dejstvom, da življenjskih ciljev ni dosegel (Moorhead & Griffin, 2001, str. 567-568).

V zadnji fazi **umika** ali zatona delovna uspešnost upada in zaposleni se običajno upokoji. Ker je to za nekatere zaposlene zelo stresno, nekatera podjetja organizirajo izobraževanje, pri čemer zaposlene informirajo o zdravstvenih možnostih, pravnih in finančnih dejstvih, povezanih z novim statusom, ter možnostih vključevanja v različne programe preživljanja časa in vključevanja v delo skupnosti (Moorhead & Griffin, 2001, str. 568-569).

Eden boljših načinov ravnanja s kariero zaposlenih je mentorstvo, ko starejši, izkušeni sodelavci predajajo svoje izkušnje, nasvete, podporo in spodbude, mlajšim. S tem mlajši sodelavci od mentorja dobijo praktične izkušnje in znanje o kulturi, vrednotah, sestavi in delovanju podjetja, mentorji pa spoznajo razmišljanje mlajše generacije in novo znanje, ki so ga pridobili med izobraževanjem. Eni in drugi tako opravljajo delo bolje, kot bi ga sicer opravljali (Moorhead & Griffin, 2001, str. 569-570).

Pri obravnavanju razvoja kariere literatura ne omenja, da se združbe večinoma ne ukvarjajo z razvojem kariere zaposlenih na nižjih delovnih mestih (delo z nižjo stopnjo potrebne izobrazbe). Ti se morajo za svojo kariero pobrigati sami in bolj ambicioznim se uspe prebiti tudi na zahtevnejša delovna mesta.

### **3. RAZVOJ JAVNE UPRAVE IN RAVNANJE Z ZMOŽNOSTMI ZAPOSLENIH**

#### **3.1 Opredelitev in značilnosti javne uprave**

Med podjetji in državnimi organi sta najmanj dve pomembni razliki. Podjetje je ustanovljeno na ekonomski osnovi in se na trgu ves čas srečuje s konkurenco, javna uprava

pa je ustanovljena na politični osnovi in ima monopolen položaj. V zasebnem sektorju je najvišji organ podjetja upravni odbor, ki deluje od zgoraj navzdol, v javnem sektorju pa oblast izhaja od spodaj navzgor, iz javnosti (Sherman et al., 1998, str. 577). Kljub temu podjetja, ki imajo na trgu monopol, ne ravnajo tržno in so lahko ravno tako neučinkovita kot monopolna javna uprava (Osborne & Gaebler, 1993, str. 81).

Do pravih definicij ter razlik med javno in državno upravo se je v slovenski zakonodaji težko dokopati in je razdeljena na več zakonov, ki jo bolj ali manj natančno opredelijo. Še najbolj javno upravo oziroma javni sektor opredeli ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008), ki določa, da javni sektor sestavljajo:

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

Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, po tem zakonu niso del javnega sektorja.

Državne organe opredeljuje Zakon o državni upravi (Ur.l. RS, št. 113/2005-UPB4, 89/2007 Odl.US: U-I-303/05-11, 126/2007-ZUP-E, 48/2009), po katerem državna uprava kot del izvršne oblasti (poleg sodne in zakonodajne), ki vključuje tudi vlado, svoje delo opravlja samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov, opravlja upravne naloge, sestavljajo pa jo upravni organi (ministrstva z organi v sestavi in upravne enote) in javne agencije. Upravni organi so ministrstva, ki opravljajo upravne naloge, organi v njihovi sestavi in upravne enote.

Rusch (1998, str. 473-475) razlikuje tri različne, čeprav med seboj prekrivajoče se javne funkcije:

- **intervencijska** – policija in regulativna uprava predstavljajo tradicionalno upravo, ki izhaja iz liberalno ustavne države 19. stoletja; v celinskih evropskih državah je bila prvotna naloga uprave ohranjanje javne varnosti in zaščita pred naravnimi katastrofami; kasneje, z industrijskim razvojem, se je delovanje javne uprave razširilo tudi na področje preprečevanja javnega tveganja ali škode zaradi zasebnih dejavnosti oziroma na področje regulative trgovanja in gradnje;
- **storitvena** – 20. stoletje je zaznamovalo širitev državnih dejavnosti; moderna država naj ne bi le ščitila svobode posameznika, ampak zagotavljala tudi socialno varnost, blaginjo in družbeni napredek (postavitev bolnišnic, vodovodnega sistema, elektrarn, skrb za javni transport, upravljanje izobraževanja, kulture, športa, znanosti in gospodarstva); s sodelovanjem z zasebnim sektorjem uprava posredno ali neposredno prispeva k vsesplošnemu ustvarjanju vrednot in je pomemben proizvajalec in

izvajalec storitev;

- **načrtovalna, fiskalna in nabavna** – cilj te funkcije je izboljšanje gospodarskih, socialnih in kulturnih razmer z načrtovanjem in spodbujanjem različnih projektov na osnovi dodeljevanja javnih sredstev; to omogoča fiskalna uprava, ki pobira davke, nabavna uprava pa organizira oskrbo upravnih funkcij.

Rusch (1998, str. 475-477) dejavnost uprave glede na različne funkcije razvrsti v dva osnovna tipa, to je izvajanje in uresničevanje državnih pooblastil ter proizvodnje in izvajanje storitev. Primarni namen javne uprave je izvajanje in uresničevanje državnih pooblastil. To je značilnost intervencijske uprave, ki jih uprava izvaja z uresničevanjem zakonov. Da bi lahko izpolnjevali funkcionalne in pravne zahteve, so bili uvedeni upravni postopki, v katerih so opredeljene zahteve za izpolnjevanje teh funkcij. Opravlja jih s službami, v katerih so zaposleni javni uslužbenci, ki opravljajo uradne dolžnosti.

Lahko rečemo, da javna uprava prevzema funkcije, ki so v javnem interesu, to pa so »storitve ali dobrine, ki so predmet kolektivne porabe in do katerih moramo zagotoviti enak dostop vsem uporabnikom«. Te javne dobrine so javni red in mir, javna varnost, javna morala, življenje in zdravje državljanov ter gospodarske javne službe. Javna korist je splošna korist skupnosti na določenem območju, ki jih ščiti javno pravo (Blaznik, 2003, str. 126-127).

Polona Kovač (2000a, str. 9-11) ugotavlja, da imamo v slovenski javni upravi (državni upravi, lokalni samoupravi in javnih službah) model birokratske organizacije s prevlado hierarhije nad enakostjo, prisile nad svobodo, lojalnostjo manjšim skupinam in nezaupanjem do drugih političnih in upravnih institucij. Zato je za uspešno reformo javne uprave potreben odmik od teh značilnosti s procesno naravnostjo, projektnim delom, personalizacijo vodenja, naraščajočo uporabo informacijske tehnologije, višjo ravno strokovnosti in s stalnim izobraževanjem zaposlenih ter vključevanjem uporabnikov in nižjih uradnikov v odločanje. Da bi bila reforma uspešna, so potrebni nepretrgan reformni proces, zadostne zmogljivosti za izvedbo, politična in finančna podpora ter udeležba vseh akterjev javne uprave. Tega se je slovenska vlada v nadaljevanju z ukrepi tudi lotila. Spremenjena zakonodaja je dala večji poudarek projektnemu delu, uvedla je ocenjevanje in letne razgovore, lotila se je odprave administrativnih ovir, v upravnih enotah uvedla ankete ugotavljanja zadovoljstva uporabnikov in začela uvajati e-poslovanje.

Bistvo javne uprave torej ni služiti denar, ampak skrbeti za javno dobro enakopravno za vse državljanke, ne glede na njihov gmotni položaj ali potrebe po storitvah. Običajno se govori o povečevanju ali manjšanju uprave, bolj malo pa o boljši upravi ali upravljanju (Osborne & Gaebler, 1993, str. 23-24).

Država ima pomembno in nenadomestljivo vlogo, saj ima dolgoročno vizijo, zagotavlja socialno kohezijo, le na državni ravni se lahko spopademo z razvojnimi ali ekološkimi

problemi. Hkrati pa se mora tudi razvijati in posodabljati, da se prilagodi gospodarskim in geopolitičnim težnjam ter zadovolji pričakovanja državljanov. Zaradi kontinuitete dela si ne sme dovoliti zastojev, storitve morajo biti enake kakovosti na vseh krajih, zagotoviti je treba stabilne kadre, prilagoditev struktur in ljudi (Piganiol, 1998, str. 489).

Kakšna je pri tem odgovornost javnih uslužbencev? Odgovornost lahko opredeljujemo z več vidikov: jezikovnega, filozofskega, družboslovnega, pravnega, psihološkega, slovničnega itd. S pojmom pa razumemo večinoma odgovornost za svoja dejanja, odgovornost, ki smo jo prevzeli s tem, ko smo prevzeli pooblastila, pravice in dolžnosti glede posameznih zadev in odgovornost za opustitev sprejetih obveznosti in posledice, ki iz tega izhajajo (Vavtar, 1999, str. 11-13).

Pusić (2002, str. 210) ugotavlja, da je bil pogled na pomen in vlogo javnih uslužbencev skozi zgodovino različen:

- eno najstarejših gledanj na javno upravo je, da je javna uprava oblast, katere nosilec je javni uslužbenec s svojimi pooblastili, s katerimi izvaja državni monopol prisile;
- po drugem, prav tako starem gledanju je javna služba privilegij, ki javnemu uslužbencu s pooblastili omogoča boljši položaj v primerjavi z drugimi državljani;
- najnovejše gledanje jo opredeljuje kot družbeno funkcijo v obliki družbeno potrebnega in koristnega dela, pri čemer so pomembni sposobnost javnih uslužbencev, njihov odnos do državljanov in njihova etika.

Različni avtorji opredeljujejo družbeno odgovornost kot obveznost združbe, da zavaruje družbeno okolje, v katerem deluje, in koristi različnim udeležencem, družbeno odgovorno ravnanje pa dosegamo z etiko, ki je zbir moralnih načel in vrednot ter usmerja vedenje oseb (Rozman, 2006, str. 52). Po mnenju Pusića (2002, str. 250-254) se etika javnih uslužbencev nanaša na:

- **odnos javnih uslužbencev do državljanov** – jim zagotavljati ustrezno pomoč, jih informirati in jih obravnavati kot enakopravne med seboj in do sebe;
- **odnos javnih uslužbencev do politike in družbe kot celote** – funkcionar kot predstavnik politike odloča, javni uslužbenec pa mora te odločitve v skladu z zakonodajo izvajati in strokovno pomagati ne glede na to, ali se z njimi strinja ali ne;
- **odnos javnih uslužbencev do organa javne uprave** – zaposleni se mora v organu počutiti varnega, enakopravnega z drugimi, delo mora doživljati kot izziv;
- **odnos javnih uslužbencev do dela** – na zadovoljstvo pri delu vplivajo povezanost z organom, njegovimi cilji in občutek povezanosti s kolektivom, zadovoljstvo z delom, odnos z nadrejenim, stiki in sodelovanje z najbližjimi sodelavci in posebne prednosti, kot so prestiž, položaji, priznanja.

## **3.2 Razvoj zmožnosti zaposlenih v javni upravi**

### **3.2.1 Reforme javne uprave po svetu**

V težnji po večji učinkovitosti se javne uprave od birokratsko-profesionalnega načina vodenja obračajo k principu ravnateljstva, kot ga poznamo v podjetjih pod pojmom menedžment (upravljevec sredstev in premoženja, z odgovornostjo doseganja končnih rezultatov) in ga povzemajo s pojmom novi javni menedžment (angl. *New Public Management*), ki je nastal na anglosaškem območju, povzele pa so ga tudi druge države, ki so začele reforme na področju javne uprave. Ravnateljstvo v javni upravi naj bi uvedlo bolj elastično financiranje, transparentnost proračuna, povezovanje stroškov z doseženimi rezultati in merjenje rezultatov z merljivimi pokazatelji ter s tem v javno upravo vneslo podjetniški duh in način ravnanja (Pusić, 2002a, str. 128-130).

Državljeni ocenjujejo učinkovitost države na podlagi njenih zmožnosti zagotavljanja varnosti, stabilnosti in trajnostnega razvoja, pri čemer je jedro dobrega vodenja države učinkovito odločanje in izvajanje odločitev. Gre za dobro umestitev gospodarskih, okoljskih in socialnih ciljev v času delovanja določene vlade in njenih institucij oziroma za raven kakovosti življenja, ki ga država zagotavlja, kot so zvišanje ravni osebne porabe, pričakovana življenjska doba, funkcionalna pismenost odraslih, delež mestnega življa,.... Na podlagi delovanja države, združb, državljanov itd. se usmerja javno mnenjsko odločanje za zagotavljanje čim boljših učinkov delovanja. Vzorec dobrega ravnanja države naj bi bil koncept sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja, ki se je razvil kot posledica naraščanja javnih izdatkov v BDP in kot potreba po transparentnejšem delovanju države. Cenjene so postale podjetniške vrednote, avtonomnost pri odločanju zaposlenih in odzivnost na potrebe strank ter konkurenčnost, vendar le z vidika boljšega ravnanja države, tako da je koncept sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja mešanica med sodobnim ravnateljstvom in tradicionalnimi vrednotami javne uprave, pri čemer še vedno prevladuje javni interes (Kovač, 2004, str. 1-2).

Berg (2004, str. 1-3) omenja principe sodobno naravnane ravnateljstva v javnem sektorju, ki vplivajo na institucionalno raven (s principi konkurenčnosti ponudbe), organizacijsko raven (s poudarkom na učinkovitosti in merjenju uspešnosti), individualno raven zaposlenih (sistem nagrajevanja, ki izraža posameznikovo uspešnost) in na raven uporabnikov storitev (promoviranje storitev in prilagoditev potrebam uporabnikov ravni javnega sektorja).

Novostim v zvezi s sodobno naravnanim ravnateljstvom javnega sektorja je običajno najbolj naklonjena najvišja ravnateljska raven, ki so jo ministri in politiki pooblastili za uveljavitev novosti. Najmanj so jim naklonjeni neposredni izvajalci, saj menijo, da pomenijo vmešavanje v njihovo odločanje v zvezi s strankami in povečujejo notranji nadzor ter uvajajo navodila in s tem vplivajo na njihovo dobro delo. Srednja ravnateljska

raven sicer deli mnenje z neposrednimi izvajalci, vendar je novim principom bolj naklonjena kot le-ti. V procesu sprememb, ki zahtevajo nove vrednote in novo stanje duha, javni uslužbenci reagirajo različno: nekateri spremembe sprejmejo s skepso in jim nasprotujejo, drugi jih sprejmejo pasivno, tretji pa pozitivno kot ustrezne in potrebne. V tem novem okolju se pojavljajo tudi zaposleni, ki so nezadovoljni z novo zaposlitvijo – visoko izobraženi (večinoma) moški srednjih let, ki so v »novo, moderno« javno upravo prišli iz zasebnega sektorja, kjer so se zaposlili, ker so upali na vodstvene položaje, ki jih niso dosegli, poleg tega pa je bila za njih uprava še vedno preveč hierarhična in birokratska. Spremembe bodo torej povzročile, da se bodo v javni upravi zaposlovali druge vrste kandidati kot prej, ne le taki, ki si bodo želeli enake službe do smrti, saj varnost zaposlitve ne bo več taka, kot je bila (Berg, 2004, str. 7-10).

Sodobno naravnano ravnanje javnega sektorja se ne more ustvariti le z nekaterimi sistemskimi spremembami v javni upravi, ampak je treba sistem postaviti na novo, saj lahko le s prilagodljivo in odzivno javno upravo odpravimo administrative ovire za gospodarsko rast. V državah, ki so se teh reform na državni, pokrajinski in lokalni ravni lotile v sredini 80. let prejšnjega stoletja (v Evropi, ZDA in na Novi Zelandiji) so bili, kljub različnim modelom in načinom, kako so se tega lotili, glavni rezultati zmanjšanje zaposlovanja v javni upravi, jasnejši cilji in usmerjenost k uporabniku. Najpomembnejši rezultat je bila sprememba odnosa javnih uslužbencev – v smeri povečane učinkovitosti pri delu in prizadevanju za demokratizacijo javne uprave s spoštovanjem človekovih pravic, odprtostjo in transparentnostjo, zmanjševanjem korupcije, usmerjenostjo k uporabniku, povezovanjem v javno-zasebna partnerstva. To povečuje gospodarsko blaginjo, socialno kohezijo, zmanjšuje revščino, okoljsko zaščito in skrb za trajnostno rabo naravnih virov, s čimer se povečuje zaupanje v državo in javno upravo (Kovač, 2004, str. 2-4).

Princip ravnateljstva je v nasprotju s principom delovanja javne uprave z njenim normativnim urejanjem zaposlovanja in porabe sredstev, zato reforme javne uprave niso nikjer odpravile ne tradicionalnega načina delovanja javne uprave in ne uvedle ravnateljskega načina. Uvedle so ga predvsem pri načinu dela (pomembnost stranke) in zaposlovanja (tudi za določen, ne le za nedoločen čas) ter nagrajevanja, pri čemer skušajo novi sistemi nagrajevanja javne uslužbenca čim bolj stimulirati za dobro delo in za čim večjo identifikacijo z organom, tj. za privrženosti organu in identifikacijo z njegovimi cilji. Organi skušajo izboljšati kakovost svojih storitev državljanom in jih zato z anketami povprašujejo za mnenje ter jih informirajo o pravicah in možnostih, ki jih imajo v poslovanju z organi javne uprave (Pusić, 2002a, str. 129-131).

Osborne in Gaebler (1993, str. 113-130) tudi ugotavljata, da se združbe (bodisi podjetja bodisi javna uprava) bolje odzivajo na potrebe svojih strank in so bolj učinkovite, uspešne, inovativne, prilagodljive, z večjo delovno zavestjo zaposlenih, če je njihovo poslanstvo jasno opredeljeno, kot pa če delujejo le po jasnih pravilih (angl. *mission-driven vs. rule-driven*). Najučinkovitejše je, če zaposleni svoje poslanstvo oblikujejo sami, pri tem pa

upoštevajo namen združbe, s poudarkom na pomembnih dejstvih in ciljih združbe, ki povezujejo postopke dela in vrednote, pomembne za združbo.

Toennisson (2004, str. 1-3) omenja primer Estonije, ki je (kot Slovenija in druge države Srednje in Vzhodne Evrope) doživela tranzicijo, in se je pri izvajanju reform sistema javne uprave srečevala z vprašanjem učinkovitosti in uspešnosti, sočasno pa še z ustvarjanjem politične demokracije. Veliko idej ali pristopov ni bilo uresničenih, ker organi niso imeli časa, znanja, sredstev ali volje, kako se sprememb lotiti, ali pa enostavno niso bile primerne za izvedbo. Pomembno vlogo pri reformah imajo vodilni kadri, ki morajo biti spremembam naklonjeni in zagotavljati operativnemu kadru politično ter strokovno pomoč, hkrati pa sta dobrodošla podpora državljanov in njihovo zavedanje, da so soodgovorni za dobro delovanje javne uprave. V duhu sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja so uvedli več novosti:

- dostop do informacij javnega značaja in sprejetega gradiva ter gradiva namenjenega javni razpravi;
- povečanje usmerjenosti k uporabniku s centri, ki omogočajo izvedbo več javnih storitev na enem mestu;
- uporaba informacijske tehnologije z računalniško opremljenostjo javnih uslužbencev, povezavo na svetovni splet in dostopom do različnih baz podatkov;
- več pozornosti so namenili finančni učinkovitosti izvajanja storitev;
- reformo plačnega sistema, ki pa se zaradi preveč subjektivnega dodeljevanja sredstev za uspešnost, ki niso bila podprta z dovolj podatki, ni izkazal kot uspešen;
- nekateri organi so uspešnost skušali meriti s navzočnostjo na delu, to pa so kasneje opustili;
- skušali so spremeniti organizacijsko kulturo z vrednotami, ki spodbujajo stalen napredek.

### **3.2.2 Reforme javne uprave v Sloveniji**

Preobrazba slovenske javne uprave je zaradi kritik njenega delovanja, zahtev po prilagodljivosti in transparentnem delovanju ter zahtev po kakovostnejših, cenejših in dostopnejših storitvah, nujna. Zahtevo po modernizaciji in večji učinkovitosti javne uprave je že v času vključevanja Slovenije zahtevala tudi Evropska unija (EU), saj je bila usposobljenost za izvajanje njenega pravnega reda eno izmed ključnih meril, po katerih je EU ugotavljala pripravljenost držav za vstop v Unijo. Standardi, ki so jih stare članice EU razvile za ugotavljanje ustreznosti (zagotavljanje kakovosti in učinkovitosti ob čim manjši porabi) delovanja javnih uprav, so usmerjenost k uporabniku upravnih storitev, učinkovitost, strokovnost, politična nevtralnost, zanesljivost in racionalnost, če naštejemo le nekaj najpomembnejših (Miglič, 2002, str. 9).

V Sloveniji se je leta 1995 začela pripravljati Bela knjiga, dokument dolgoročne strategije reforme javne uprave z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturnih in funkcionalnih sprememb javne uprave, ki jo je Vlada RS potrdila leta 1997. Z namenom ugotavljanja pripravljenosti javnih uslužbencev sprejeti spremembe je bila v letih 1997 in 1998 na ministrstvih in upravnih enotah med višjimi upravnimi delavci izvedena anketa, na kateri je temeljila raziskava z naslovom Raziskava o možnostih in ovirah za uvajanje podjetniških konceptov v slovensko državno upravo. Vprašanja v anketi so temeljila na načelih, ki so upoštevala ekonomske in sociološke dejavnike ter povezavo teoretične obdelave in praktičnih izkušenj. Zaposleni so bili v anketi najbolj naklonjeni načelom, ki so ponazarjala največje probleme javnega sektorja: vpliv političnih strank, nefleksibilna organizacijska struktura, centralizacija odločanja, pomanjkljiva in neskladna regulativa, nesistemiški pristop k ravnanju človeških virov, pomanjkanje gospodarskega poslovanja in samozadostnost državne uprave. Ugotavljali so, da je premalo naravnosti k rezultatom, potreba pa se je pokazala tudi po večjem strokovnem izobraževanju in usposabljanju. Konkurenčnost, tržni principi in podjetniški način gospodarjenja (prenos izvajalske funkcije javnih storitev v zasebno sfero) še niso dobili potrebne podpore, pri čemer bi bil možen razlog za to nepoznavanje pristojnosti državne uprave. To bi se lahko rešilo z večjo informiranostjo zaposlenih (Kovač & Stanonik, 2000, str. 316-329).

Kovač (2004, str. 10-16) navaja, da je začela Slovenija od leta 1996 sistematično uresničevati načela sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja (angl. *New Public Management*). Zakonodajni del se je izvajal v letih 1997-2003, ko je bilo v ta namen sprejetih kar nekaj zakonskih in podzakonskih aktov (ZJU, ZSPJS, Zakon o državni upravi, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o javnih agencijah, Zakon o javnih skladih, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Zakon o splošnem upravnem postopku, spremembe Zakona o javnih financah, Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, Kodeks ravnanja javnih uslužbencev). Zakonodajni del lahko služi le kot podlaga dobremu ravnanju, samo izvajanje pa je domena zaposlenih, zato so se začeli izvajati tudi drugi programi, ki so upoštevali ta cilj, kot so program za odpravo administrativnih ovir, e-uprava, izobraževanje javnih uslužbencev, uvajanje modela CAF modela – Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (angl. *Common Assessment Framework*), standardi ISO. Seveda je za reševanje problemov, kot so kakovost zakonodaje, prilagajanje uprave potrebam gospodarstva, neučinkovito ravnanje z viri, povečevanje stroškov javne uprave treba imeti politično podporo. Načela dobrega upravljanja države so bili vključena tudi v dokumenta Strategija razvoja Slovenije (2004–2013) in Strategija razvoja javnega sektorja 2003–2005 s ciljem doseči raven razvoja EU v naslednjem desetletju s kombinacijo treh meril: investicija v zaposlene, investicija v razvoj (recimo dodelitev 3 odstotkov BDP v razvoj in raziskave) in ustvarjanje podjetjem ter tujim investicijam prijaznega okolja. Glavni dejavniki uspeha sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja v Sloveniji so torej:



- jasna zavezanost ciljem in vodenje,
- oblikovanje ustreznega institucionalnega okolja,
- sodelovanje vseh udeležencev na državni in mednarodni ravni,
- znanje in usposabljanje,
- razviti trg.

Leta 2001 je Vlada Republike Slovenije (2001, str. 1-9). v okviru celovite reforme javne uprave sprejela izhodišča za pripravo programov ministrstev za odpravo administrativnih ovir in Akcijski načrt Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir in začela uvajati elektronske storitve in e-upravo, kakovost v delo javne uprave ter usposabljanje zaposlenih. Glavni namen je bil izboljšati javno upravo in vanjo vnesti koncepte sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja z novim načinom razmišljanja ter spodbuditi zaposlene k inovativnemu in kreativnemu razmišljanju. Pri pripravi in izvedbi so sodelovala vsa ministrstva, koordinator pa je bilo Ministrstvo za notranje zadeve RS, ki je takrat v okviru Urada za organizacijo in razvoj uprave, pokrivalo tudi delovanje javne uprave. Glavni cilji odprave administrativnih ovir so bili:

- učinkovito in kakovostno odločanje organov državne uprave,
- transparentnost in odgovornost dela organov državne uprave,
- poenostavitev in skrajšanje postopkov pred organi državne uprave,
- dostopnost državnih organov za državljane in
- javnost dela organov državne uprave.

V letu 2004 je Vlada Republike Slovenije (2004, str. 2-3) sprejela novi Akcijski načrt za odpravo administrativnih ovir v letu 2004 z bistvenimi sklopi aktivnosti, ki so pri tem potrebni (poenostavitev, združevanje in poenotenje postopkov) s poudarkom na e-upravi. Glavna področja delovanja načrta so:

- storitve za posameznike in izboljšanje poslovanja z njimi (pomoč uporabnikom, nove poti komuniciranja),
- storitve za pravne osebe ter izboljšanje poslovanja z njimi (učinkovitejše poslovanje in lažji dostop do pomembnih storitev ter informacij),
- notranje poslovanje državne uprave (ustrezna podpora uradnim osebam in drugim javnim uslužbencem pri njihovem delu),
- poslovanje med samimi organi državne uprave ter upravami lokalnih skupnosti (zmanjšanje pretirano formalnega komuniciranja in večja elektronska povezava med njimi).

Ob tako obsežnih spremembah, kot si jih je slovenska javna uprava zastavila, ni bilo dovolj le posodabljanje zakonodaje, ampak tudi uvajanje novih konceptov in javne politike, skupaj z novim načinom, to pa vključuje tudi sodobnejše ravnanje s zaposlenimi. Že prej

smo videli, da najpomembnejši standardi za merjenje kakovosti in učinkovitosti delovanja javne uprave temeljijo na javnih uslužbencih. Zato sta eden najpomembnejši elementov prenove javne uprave sistematično usposabljanje in izpopolnjevanje zaposlenih (Miglič, 2002, str. 9-10).

Za večjo učinkovitost je treba sistematično zadovoljevati potrebe po izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju. To delovanje zajema osnovno izobraževanje in poklicno usposabljanje glede na delovno mesto, ki temelji na kulturi nenehnega vseživljenjskega usposabljanja posameznikov in spodbujevalnih mehanizmih za pridobivanje znanja (Kovač, 2000a, str. 19).

### **3.2.3 Izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v javni upravi**

Znanje, pridobljeno v času šolanja sčasoma zastareva tudi na področju uprave, saj se pojavljajo nove zahteve na področju upravnega dela, nove tehnologije in načini dela. Spremembam je možno slediti le, če so javni uslužbenci strokovno usposobljeni. Dodatno izobraževanje in usposabljanje je pravica in dolžnost javnih uslužbencev, pri čemer je seveda poudarek na izobraževanju, ki je v interesu delodajalca, saj je povezano z dodatnimi finančnimi sredstvi in odsotnostjo. Predvsem v zahodnoevropskih uslužbenskih sistemih je zelo poudarjena dolžnost javnega uslužbenca, da skrbi za svoje strokovno znanje in usposobljenost. Najpomembnejši del analize potreb po usposabljanju, ki zajema ugotavljanje potreb, analizo zbranih podatkov, načrtovanje, izvedbo in evalvacijo, je evalvacija usposabljanja, ki pa je časovno in strokovno zelo zahtevna, vendar pomembna za vrednotenje posledic usposabljanja za kakovost dela posameznika. Kakovostno izhodišče za ravnanje z znanjem v javni upravi je zagotovil nov ZJU, ki zahteva tudi odgovornost samih javnih uslužbencev do pridobivanja in vzdrževanja strokovnega znanja (Miglič, 2003, str. 21-28).

Brejc (2000, str. 67-69) v svojem prispevku v publikaciji *Training Public Administrators Around the World* z naslovom *Education for Public Administration in Slovenia*, objavljenim leta 2000, trdi, da se sistem vrednot v družbi, katere velik del je tudi javna uprava, v državah v tranziciji po letih, ki so jih države preživele v komunizmu in socializmu, ne more spremeniti v nekaj letih. Da bi se nove, demokratične vrednote čim prej uveljavile v družbi, se morajo uveljaviti tudi v javni upravi, ki je eden glavnih dejavnikov uveljavljanja demokratičnih sprememb in poprave krivic prejšnjega režima (vračanje premoženja), hkrati pa je sistem, precej »odporen« proti različnim spremembam in deluje po inerciji. Pri teh spremembah morajo sodelovati vse ravni javne uprave na državni in lokalni ravni, na področju varstva pravic državljanov in pri uveljavljanju položaja javnih uslužbencev ter njihovega usposabljanja. Da bi bila slovenska javna uprava bolj enakovredna javnim upravam po drugih evropskih državah, so njeni glavni cilji:

- ustvariti večjo fleksibilnost;
- zagotoviti učinkovitejše izvajanje storitev in odgovornost izvajalcev;
- zagotoviti konkurenčnost in svobodno izbiro;
- povečati usmeritev k željam uporabnikov storitev;
- popraviti položaj javnih uslužbencev;
- izrabit prednosti, ki jih omogoča informacijska tehnologija;
- izboljšati kakovost pravnih predpisov in
- okrepiti funkcijo ravnanja ter ocenjevanja dela javnih uslužbencev.

Organizacijska odličnost se začne z izbiro dobrih kadrov, nadaljuje pa z njihovim izobraževanjem. ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) je temu področju namenil XIII. poglavje, kjer je opredelil pravice in dolžnosti javnega uslužbenca, ki se izobražuje v interesu delodajalca in ki se je obvezan izobraževati za opravljanje dela. Določil je, da Vlada RS določi strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, predlog strategije, ki zajema vsebine, pomembne za vse organe, pa na podlagi strokovnih analiz pripravi ministrstvo, pristojno za upravo.

Vsak organ v enem mesecu po uveljavitvi državnega proračuna pripravi načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki ga določi predstojnik po predhodnem mnenju sindikatov. Z njim se določijo vsebine izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter višina sredstev za ta namen. Najkasneje v treh mesecih po sprejetju tega načrta mora predstojnik pripraviti poročilo o izvedbi in učinkih načrta, ki je bil sprejet za prejšnje obdobje. Nadrejeni mora spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat na leto opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008).

Aprila 2006 je Vlada Republike Slovenije (2006. str. 7) sprejela dokument Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008. Kot splošni namen usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev so bile opredeljene te postavke:

- prilagajati znanje javnih uslužbencev spremembam v notranjem in zunanjem okolju,
- omogočati njihovo horizontalno in vertikalno mobilnost,
- povečati motivacijo za njihovo delo v upravnem sistemu,
- izboljšati možnosti ravnanja za zaposlenimi,
- spodbujati temeljne vrednote, kakršne so dostojanstvo, enakost, solidarnost, pravičnost, svoboščine itn.

Temeljni cilji usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev, navedeni v Strategiji (Vlada Republike Slovenije, 2006. str. 7-8), so razširiti in izboljšati znanje in sposobnosti javnih uslužbencev, da bi čim več prispevali k doseganju ciljev organov in tako povečali učinkovitost njenega delovanja:

- **cilji na ravni posameznika** – za posameznika sta usposabljanje in izpopolnjevanje sredstvo za izboljševanje spretnosti na delovnem mestu, prispevata pa tudi k občutku izpolnitve, pripadnosti in obveze na delovnem mestu; usposabljanje z razvijanjem ustreznega znanja, spretnosti in odnosa pomaga posameznikom pri zelenih kariernih premikih, bodisi stranskih (mobilnost) bodisi vertikalnih; v sklop vsebin so bili uvrščeni naslednji seminarji Vodenje in upravljanje v upravi za najvišje vodilne delavce, Upravljanje v upravi, Vodenje v upravi, Kakovost upravnega dela, Komuniciranje v upravi, Učinkovita predstavitev, Slovenščina v javni upravi in Tuji jeziki;
- **cilji na ravni organizacije** – poslovna odličnost na ravni organizacije ne zahteva samo, da javni uslužbenci dobro delajo, ampak da dobro delajo skupaj; usposabljanje in izpopolnjevanje sta sredstvo za ustvarjanje sinergije v organu, ustvarjata organizacijsko kulturo, oblikujeta poslovodno odličnost, zagotavljata kakovost in spodbujata javne uslužbence k prizadevanju za doseganje organizacijskih ciljev; z njima in drugimi pobudami organizacijskega razvoja se dosegajo spremembe, ki organu omogočajo skupno in nenehno učenje in prilagajanje; v sklop vsebin so bili uvrščeni seminarji Uslužbenska zakonodaja, Javna uprava, Upravni postopek in nadzor, Evropske zadeve, Finančno upravljanje v upravi in javna naročila, Vodenje projektov v upravi in Kakovost upravnega dela;
- **cilji, ki temeljijo na vrednotah** – usposabljanje in izpopolnjevanje sta poleg pridobivanja znanja in spretnosti sredstvo za spodbujanje razvoja temeljnih vrednot; pri javnih uslužbencih morata odsevati in spodbujati vrednote, kakršne so dostojanstvo, enakost, solidarnost, pravičnost, pravice in svoboščine; ta proces se začne z uvajanjem v delo, vendar se s tem nikakor ne konča – biti mora stalen, vodita in usmerjata pa ga načrtovano usposabljanje in izpopolnjevanje; v sklop vsebin so bili uvrščeni seminarji Vodenje in upravljanje v upravi za najvišje vodilne delavce, Upravljanje v upravi, Vodenje v upravi, Kakovost upravnega dela in Komuniciranje v upravi.

Z reorganizacijo uprave se je pokazalo, da zaposleni, predvsem vodje, nimajo znanja, kako učinkovito komunicirati z zaposlenimi, jih motivirati, učinkovito voditi ali prenašati znanje. Oblikovanje moderne države namreč zahteva sodobne pristope pri usposabljanju zaposlenih. Glavne naloge, ki bi jih vodje morali obvladati, so med drugimi:

- metode učinkovitega prenosa znanja,
- imeti znanje s področja razvoja in ravnanja z zaposlenimi,
- imeti znanje s področja oblikovanja skupin in skupinskega dela,
- reševanje težavnih situacij,
- organiziranje dela, nagrajevanja, motiviranja in komuniciranja.

Vodilni uslužbenci se teh svojih potreb zavedajo in kažejo zanimanje za tako izobraževanje, vendar imajo običajno premalo časa, da bi se ga udeležili (Stare, 1998, str. 240-244).

### **3.3 Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih v javni upravi**

#### **3.3.1 Nabor kadrov**

V Angliji so bila do polovice 19. stoletja edini način sprejema v javno službo politična in osebna znanstva. Konec 19. in kasneje 20. stoletja je stopilo v ospredje merilo sposobnosti za opravljanje dela. Zdaj se gleda na uslužbenski sistem kot na skupek povezanih kategorij, v katere se javni uslužbenci uvrščajo po vnaprej določenih merilih, ki so osnova za njihovo napredovanje. in zajema vertikalno in horizontalno razvrstitev uslužbencev, plačni sistem in sistem nagrajevanja. Ta merila so zaradi svoje objektivnosti osnova za čim večje zблиžanje želja javnih uslužbencev z njihovimi dolžnostmi (Pusić, 2002, str. 212-214).

Nabor kadrov oziroma postopek za zasedbo prostega delovnega mesta v organih javne uprave urejata VIII. in XI. poglavje ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008), ki opredeljujeta sklenitev delovnega razmerja za nedoločen in določen čas, ter Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006). Tako 57. člen ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) določa postopek za novo zaposlitev javnih uslužbencev za nedoločen čas in predvideva več načinov:

- premestitev javnega uslužbenca iz istega organa ali
- premestitev javnega uslužbenca iz drugega organa; za ta namen se lahko izvede interni natečaj ali
- javni natečaj za novo zaposlitev uradnika po postopku, določenem z ZJU ali
- javna objava za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu po postopku, določenem s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivno pogodbo.

Predstojnik se lahko na podlagi mnenja vodje organizacijske enote, v kateri je prosto delovno mesto, oceni, ali je kateri od javnih uslužbencev iz istega organa primerno strokovno usposobljen za delo na prostem delovnem mestu. Mnenje predstojnika temelji na ocenah delovne uspešnosti in na oceni znanja, veščin, sposobnosti in osebnostnih lastnosti javnega uslužbenca za opravljanje nalog na prostem delovnem mestu. Če se za kandidate v organu ne ve, se lahko izvede notranja seznanitev o prostem delovnem mestu (ni obvezna), interni natečaj in nato javni natečaj (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

Interni trg dela organov se oblikuje na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, ki so z vlado sklenili dogovor o vključitvi v interni trg dela, kjer se objavljajo tudi interni natečaji organov. Interni natečaj se izvaja tako, da zajame tudi druge državne organe in

uprave lokalnih skupnosti, o čemer sklenejo državni organi in lokalne skupnosti poseben dogovor, ki lahko zajame več organov oziroma uprav lokalnih skupnosti (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008). Tako bi se pred uvedbo postopka za novo zaposlitev omogočilo zaposlenim javnim uslužbencem v organih državne uprave in drugih organih, ki po sporazumu z vlado vstopijo na interni trg dela, da pod enakimi pogoji kandidirajo za zasedbo prostega delovnega mesta, da se med prijavljenimi kandidati za zasedbo prostega delovnega mesta izbere kandidat, ki izpolnjuje pogoje za delovno mesto in ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

Postopek internega natečaja se lahko začne hkrati z notranjo seznanitvijo o prostem delovnem mestu. V tem primeru se javni uslužbenci, zaposleni v organu, posebej seznanijo s tem, da gre za interni natečaj in da se lahko prijavijo na delovno mesto na podlagi internega natečaja. Postopek za izvedbo internega natečaja zajema (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006):

- objavo internega natečaja na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo;
- izvedbo izbirnega postopka, če gre za uradniško delovno mesto, oziroma predhodnega preizkusa usposobljenosti, če gre za strokovno-tehnično delovno mesto, za katero je predhodni preizkus usposobljenosti določen s sistemizacijo;
- premestitev javnega uslužbenca iz istega ali drugega organa.

Če javni uslužbenec, uvrščen na interni trg dela, ustreza pogojem za zasedbo prostega delovnega mesta in ima po oceni predstojnika ustrezno znanje, veščine in sposobnosti, se lahko (s soglasjem ali brez njega) premesti v skladu z določili Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006), ki opredeljujejo postopek premestitve.

Ob premestitvi kandidata v okviru internega trga dela predstojnik organa, kjer je izbrani kandidat zaposlen, in predstojnik organa, kamor bo premeščen, z izbranim kandidatom skleneta pogodbo o zaposlitvi. Pogodba velja tudi kot sporazum predstojnikov o premestitvi javnega uslužbenca in je lahko sklenjena z odloženim rokom, ki zagotavlja, da bo javni uslužbenec prenehal opravljati delo v organu tako, da ne bo ovirano normalno poslovanje organa. Če se predstojnik organa, v katerem javni uslužbenec dela, ne strinja s premestitvijo, se lahko predstojnik organa, ki je objavil interni natečaj, in javni uslužbenec, ki je bil izbran, dogovorita o premestitvi po preteku odpovednega roka. Dogovor se sklene v pisni obliki in zavezuje organ, ki je objavil interni natečaj. Po preteku odpovednega roka se šteje, da je vlada dala soglasje na premestitev javnega uslužbenca (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) določa, da se javni natečaj za organe državne uprave objavi na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, drugi državni organi in

lokalne skupnosti pa objavijo javni natečaj na svojih spletnih straneh. Javni natečaj se lahko objavi tudi v Uradnem listu RS ali v dnevnem časopisu. Rok za vlaganje prijav na javni natečaj ne sme biti krajši od osmih dni od dneva objave javnega natečaja. Objava javnega natečaja mora vključevati vsaj podatke:

- organu in o kraju opravljanja dela;
- vrsti uradniškega delovnega mesta;
- o pogojih za opravljanje dela;
- o dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi;
- o roku in naslovu za vlaganje prijav in o roku obveščanja o izbiri;
- o osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja;
- o okvirni vsebini dela).

Za položaje generalnih direktorjev in sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot je poseben javni natečaj, ki ga izvede posebna natečajna komisija, ki jo za posamezni primer imenuje uradniški svet. V drugih državnih organih se posebni javni natečaj izvaja v skladu z zakonom ali splošnim aktom državnega organa (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008).

V skladu z določili Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006) kandidat vloži prijavo v pisni obliki. Prijava se pošlje v zaprti ovojnici z označbo »za javni natečaj« in navedbo delovnega mesta. Pošlje se lahko tudi v elektronski obliki, pri čemer veljavnost prijave ni pogojena z elektronskim podpisom. Rok za vlaganje prijav na javni natečaj začne teči naslednji dan po objavi besedila javnega natečaja in ne sme biti krajši od osem dni. Za štetje rokov se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja upravni postopek. Prijava na prosto delovno mesto mora vključevati vsaj:

- izjavo kandidata o izpolnjevanju pogoja glede zahtevane izobrazbe, iz katere morata biti razvidna stopnja in smer izobrazbe ter leto in ustanova, na kateri je bila izobrazba pridobljena;
- opis delovnih izkušenj, iz katerega je razvidno izpolnjevanje pogoja glede zahtevanih delovnih izkušenj;
- izjavo kandidata:
  - da je državljan Republike Slovenije,
  - da ni bil pravnomočno obsojen zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in obsojen na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev;
  - da zoper njega ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti;

- in izjavo, da za namen natečajnega postopka organu, ki objavlja javni natečaj, dovoli pridobitev podatkov iz prejšnje alineje iz uradnih evidenc.

Za strokovne tehnične javne uslužbenke se lahko nabor izvede v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih (2002), tj. le z objavo na zavodu za zaposlovanje.

### **3.3.2 Izbira kadrov**

V izbirnem postopku se ugotovi, kateri kandidat je najbolj strokovno usposobljen. Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006) dovoljuje, da predstojnik za vodenje izbirnega postopka lahko pooblasti javnega uslužbenca ali imenuje natečajno komisijo. Strokovno pomoč za delo natečajne komisije oziroma pooblaščenega javnega uslužbenca zagotavlja kadrovska služba organa. Če predstojnik imenuje natečajno komisijo, mora biti član komisije vodja ožje ali širše organizacijske enote, v kateri bo uradnik opravljal delo. Predstojnik, javni uslužbenec, ki vodi izbirni postopek, oziroma natečajna komisija pred začetkom izbirnega postopka pisno določita merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov. S kandidati, ki ne izpolnjujejo natečajnih pogojev, izbirnega postopka ni treba opraviti. Če se izbirni postopek izvaja v več fazah (z izločanjem kandidatov), se lahko merila določijo pred vsako fazo posebej. Če merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti niso določena s sistemizacijo delovnih mest, ne smejo biti z njo v nasprotju. Merila morajo izražati dejanske potrebe delovnega procesa in ne smejo biti diskriminatorna. V izbirnem postopku se za preverjanje strokovne usposobljenosti uporabijo zlasti te metode:

- pregled prijave,
- pisni preizkus,
- pogovor (intervju),
- druge metode, skladne s strokovnimi spoznanji na področju ravnanja z ljudmi pri delu.

Natečajna komisija oziroma pooblaščen javni uslužbenec ob pomoči kadrovske službe organa pripravi poročilo o izvedbi izbirnega postopka, ki vključuje tudi osnutek sklepa o izbiri. Poročilo se posreduje predstojniku oziroma vodji kadrovskega poslovanja v organu. Pred odločitvijo o izbiri lahko predstojnik opravi razgovor s kandidatom, ki mu ga je predlagala natečajna komisija oziroma pooblaščen javni uslužbenec, mora pa preveriti verodostojnost javnih listin ter listin o opravljenih izpitih, ki so pogoj za zasedbo delovnega mesta. Če verodostojnosti listin ni mogoče preveriti, da kandidat pisno izjavo, da so te verodostojne. Pred odločitvijo o izbiri se za izbranega kandidata s pridobitvijo podatkov iz uradnih evidenc preveri resničnost njegovih izjav in navedb o izpolnjevanju pogojev (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).



Izbere se kandidat, ki se je v izbirnem postopku izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto. Če nihče od prijavljenih kandidatov po merilih izbirnega postopka ni dovolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, se lahko javni natečaj ponovi, prijavljenim kandidatom pa se vroči obvestilo o neuspešnem javnem natečaju (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008).

O izbiri oziroma neizbiri uradnika se vsakemu kandidatu, ki je sodeloval v izbirnem postopku izda in vroči sklep. Neizbranemu kandidatu se, izda in vroči sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba. V obrazložitvi sklepa se navedejo merila in opiše potek izbirnega postopka. Sklepi se vročajo kandidatom v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006). Strokovno-tehnične javne uslužbenke se o izbiri obvesti z dopisom.

V pravnem pouku sklepa se poleg pravice do pritožbe navede tudi pravica do vpogleda v gradivo izbirnega postopka (besedilo objave javnega natečaja, prijave kandidatov, sklep o imenovanju natečajne komisije, merila in pisni izdelki kandidatov, nastali v okviru izbirnega postopka, ocenjevalni zapisnik razgovorov s posameznimi kandidati ...) Po izdaji sklepa o izbiri oziroma neizbiri lahko vsak kandidat, ki je sodeloval v izbirnem postopku, pod nadzorom uradne osebe organa vpogleda v vse podatke, ki jih je izbrani kandidat navedel v prijavi na javni natečaj in ki dokazujejo izpolnjevanje natečajnih pogojev, in v gradivo izbirnega postopka, razen v prijave, ki so jih vložili neizbrani kandidati (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008 in Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

Kandidat ima v skladu z Uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006), ki se je prijavil na javni natečaj, vendar ni bil izbran, ima zoper sklep pravico do pritožbe na pristojno komisijo za pritožbe, če meni:

- da je bil izbran kandidat, ki ne izpolnjuje natečajnih pogojev;
- da izpolnjuje natečajne pogoje, vendar ni imel možnosti sodelovati v izbirnem postopku;
- da je bil izbran kandidat, ki po merilih izbirnega postopka očitno ni dosegel najboljšega rezultata;
- da je prišlo do bistvenih kršitev postopka javnega natečaja oziroma izbirnega postopka.

Pritožba kandidata, ki izpolnjuje natečajne pogoje, je uspešna tudi, če mu vabilo ni bilo vročeno s povratnico (vabljen z navadno pošto), saj lahko trdi, da vabila ni prejel in tako ni imel možnosti sodelovati v izbirnem postopku. Pošiljanje vabil in sklepov o izbiri s povratnico pri zanimivih razpisih, na katere se prijavi 100 ali več kandidatov, postopek

precej podraži. Mednarodne organizacije, ki kadrujejo, kandidatov o poteku postopka ne obveščajo, s čimer prihranijo čas in finančna sredstva.

Izbranega kandidata z odločbo imenujejo v naziv najkasneje v osmih dneh od dokončnosti sklepa o izbiri in mu najkasneje v nadaljnjih osmih dneh ponudijo sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Če pogodba o zaposlitvi iz razlogov, ki so na strani izbranega kandidata, ni sklenjena v 30 dneh od imenovanja v naziv, oseba oziroma organ, ki je izdal odločbo o imenovanju v naziv, ta sklep odpravi (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008).

O končanem natečajnem postopku organ na svoji spletni strani objavi obvestilo. Če se v izbirnem postopku javnega natečaja izkaže, da nihče izmed prijavljenih kandidatov po merilih izbirnega postopka ni dovolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, se na spletni strani organa objavi obvestilo o neuspešnem postopku z navedbo pravice kandidatov do vpogleda v gradivo izbirnega postopka (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

Kot vidimo, skušajo biti pravila zaposlovanja v organih državne uprave po eni strani čim bolj transparentna in omogočati pregled nad pogoji zaposlovanja in s tem zaposlovanjem samim, s čimer zaposlenim v organih povzročajo kup stroškov (osebno vročanje pozivov za dopolnila, vabil na razgovore, sklepov o izbiri oziroma neizbiri) in dodatnega administrativnega dela (merila za sprejem, poročilo komisije, pozivi za dopolnila vlog, posredovanje sklepov o izbiri in neizbiri, dodatno obveščanje na spletu glede izbire, pridobivanje in preverjanje dokazil), zaposlovanje za določen čas pa se glede na omejitve še vedno premalo uporablja.

### **3.3.3 Namestitev kadrov**

Z izbranim kandidatom se sklene pogodba o zaposlitvi in se ga seznanil z delovnim mestom, delovnimi nalogami, s sodelavci, z združbo, v kateri bo delal, napisanimi in nenapisanimi pravili. Čim prej se bo z vsem seznanil, tem lažje se bo vključil v novo okolje in začel dosegati želene rezultate (Svetlik, 2002b, str. 166). Temu delu pridobivanja kadrov se v javni upravi nameni najmanj časa, čeprav je seznanitev z delom in sodelavci eden pomembnejših pogojev za uspešno sodelovanje.

### **3.3.4 Letni razgovori o delu**

Kot je bilo že omenjeno, ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat na leto opraviti o tem pogovor z vsakim javnim uslužbencem. Prvič smo v javni upravi imeli letne razgovore v letu 2004, pred tem pa je UMAR za vodilne delavce izvedel izobraževanje in jim posredoval gradivo, ki ga je pripravila mag. Judita Bagon, (takrat še) Kadrovska služba Vlade, in opisala glavni namen, potek izvedbe letnega razgovora in

način spremljanja izvajanja dogovorov, sprejetih na letnem razgovoru.

Letni razgovori naj bi se izvajali tako, da se najprej z neposredno podrejenimi pogovorijo predstojniki organov oziroma generalni direktorji, generalni sekretarji, direktorji organov v sestavi in vladnih služb ter načelniki upravnih enot. Sklepi, sprejeti v okviru vodstva, pa se z letnimi razgovori tudi posredujejo naprej zaposlenim v nižjih organizacijskih enotah. Strokovnjaki kadrovske službe, ki naj bi pokrivali področje razvoja kadrov v organu, naj bi bili svetovalci tudi na tem področju, njihova naloga pa je vpeljati in izpeljati letne razgovore, pripraviti navodila o poteku letnih razgovorov v organu, pripraviti sogovornike na razgovore, jim dati obrazce, podatke iz arhiva službe, poskrbeti, da se vodje dogovorijo za čas in kraj razgovora, ipd. Zagotoviti morajo tudi usposabljanje vodij za letni razgovor in informirati vse zaposlene. Njihovo delo pa se nadaljuje z vodenjem ocenjevanja delovne uspešnosti v organu, ki prav tako zahteva nekoliko več vsebinskih priprav. Poleg tega zagotavljajo, da se bodo dogovori glede izobraževanja in usposabljanja pri pripravi načrtov izobraževanja v organu upoštevali (Bagon, 2003, str. 3-4).

Letni razgovor naj bi postal oblika načrtnega dela vodij z zaposlenimi, usmerjenega v njihovo strokovno usposobljenost, razvojni potencial in delovno uspešnost, in s tem ključni element spremljanja kadrov in usmerjanja kariere javnih uslužbencev s ciljem zagotoviti učinkovito javno upravo na podlagi sposobnih, usposobljenih in učinkovitih javnih uslužbencev. Na osnovi letnih razgovorov naj bi se oblikovali letni programi dela posameznika, določili cilji in pričakovani rezultati ter podlage za spremljanje dela in doseženih rezultatov, zagotovili naj bi karierni razvoj uradnikov in objektivnejše ocenjevanje delovne uspešnosti, ki je osnova za napredovanje javnih uslužbencev. Namen letnih razgovorov naj bi bil tudi priprava opisov ključnega znanja, sposobnosti, veščin in drugih lastnosti – zmožnosti oziroma kompetenc, ki naj bi bili v pomoč pri izdelavi seznama značilnih zmožnosti, potrebnih javnim uslužbencem. V letnem razgovoru vodja z zaposlenim uskladi, katere so ključne zmožnosti pri delu, ki odločilno vplivajo na njegovo uspešnost, koliko tem zahtevam ustreza in kaj bi se dalo narediti, da bi se zahtevane zmožnosti na delovnem mestu čim bolj prekrivale z dejanskimi lastnostmi zaposlenega. Strokovno usposobljen posameznik ni nujno primeren za določeno delo, zmožnosti pa so tiste lastnosti, ki posamezniku omogočajo uspešno in učinkovito opravljanje dela, in so glede na zahteve organizacijske vloge kombinacija usposobljenosti in primernosti. Te skupaj opredeljene zmožnosti so lahko tudi dobra podlaga za določitev konkretnih meril ugotavljanja delovne uspešnosti (Bagon, 2003, str. 3-6).

Pogovor o delu in določitev ciljev enkrat na leto pa za spremljanje dela vsekakor nista dovolj. Rezultate in uresničevanje nalog mora vodja sistematično spremljati sproti, sproti mora biti seznanjen, kdo je preveč ali premalo obremenjen, kaj in kje se je zataknilo ter seveda ustrezno ukrepati. Kakovostne podatke o delu javnega uslužbenca pa mora pridobiti tudi za namen ocenjevanje delovne uspešnosti (Bagon, 2003, str. 33).

### 3.3.5 Ocena uspešnosti dela

Ocenjevanje uradnikov se je začelo v letu 2004 (za leto 2003) na podlagi določil ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008). Ocene so bile do uvedbe novega plačnega sistema v letu 2008, če so bili izpolnjeni drugi pogoji, le podlaga za napredovanje v višji naziv. S podpisom Kolektivne pogodbe za javni sektor junija 2008 in s tem začetkom veljavnosti ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009) ter sprejemom Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence (2008) so se načini nagrajevanja na podlagi ocen, tj. napredovanja v plači ali nazivu in dodelitve sredstev za delovno uspešnost, ki prej med seboj niso bili povezani, poenotili in veljajo za vse javne uslužbence.

#### 3.3.5.1 Nagrajevanje

Sistem nagrajevanja ni statičen mehanizem, ki zagotavlja nagrajevanje po pravilih, ampak dinamičen sistem spodbujanja dosežkov, odvisen od poslovne strategije organizacije ter notranjega in zunanjega okolja (Lipičnik, 1998, str. 192). Pri nagrajevanju je pomembno, da imamo postavljene cilje, ki zaposlenim povedo, kaj se od njih pričakuje, s cilji pa se tudi postavijo merila za merjenje doseganja ciljev (Lipičnik, 1998, str. 205).

V Sloveniji zaradi uveljavljenega sistema kolektivnih pogodb prevladuje tradicionalno določanje plač, ki temelji na ustvarjanju relativnih razmerij, tako da je najenostavnejše delo ovrednoteno kot osnova z ena, druga delovna mesta pa relativno v primerjavi z njim (Zupan, 2002, str. 305). Tak sistem obstaja tudi v javnem sektorju, v obliki količnikov ki ga je določil ZJU in po novem ZSPJS, v obliki plačnih razredov.

**Denarno nagrajevanje** opredeljuje 21. člen ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009) in določa, da so javni uslužbenci lahko upravičeni do:

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

Ker lahko sredstva delovne **uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu** izplačujejo le javni zavodi, ki pridobijo dodatna sredstva na trgu (to ni značilno za vse organe javne uprave), se bomo omejili le na pregled redne delovne uspešnosti in delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela.

Skupen obseg sredstev za plačilo **redne delovne uspešnosti** znaša najmanj 2 odstotka in ne več kot 5 odstotkov letnih sredstev za osnovne plače ter se za vsako naslednje leto določi z aneksom h kolektivni pogodbi za javni sektor najkasneje do 1. septembra. Če skupni obseg sredstev do tega roka ni določen, se v tekočem letu uporablja enak odstotek

kot v preteklem letu. V ta obseg sredstev se ne šteje obseg sredstev za izplačilo redne delovne uspešnosti za ravnatelje, direktorje in tajnike, ki se jim osnovna plača določa v skladu z uredbo vlade (Kolektivna pogodba za javni sektor, Ur.l. RS, št. 57/2008, 23/2009).

Del plače za redno delovno uspešnost lahko na leto znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca za redno delo, pri čemer se kot osnova upošteva višina osnovne plače javnega uslužbenca, ki jo je prejel (če je zaposlen kasneje, ki bi jo prejel) v decembru preteklega leta. Postopek ugotavljanja doseganja meril za določitev dela plače za redno delovno uspešnost se za vse javne uslužbence izvede vsak mesec, na tri mesece ali dvakrat na leto, v skladu z odločitvijo vsakega organa, izplača pa se najmanj dvakrat na leto.

Uspešnost se določi na podlagi meril znanje in strokovnost, kakovost in natančnost, odnos do dela in delovnih sredstev, obseg in učinkovitost dela ter inovativnost. Vsako posamezno merilo za ugotavljanje delovne uspešnosti iz prejšnjega člena te kolektivne pogodbe je ovrednoteno z eno točko, ki pomeni doseganje nadpovprečnih delovnih rezultatov pri posameznem merilu. Seštevek števila točk in obseg sredstev za izplačilo, ki so na voljo, je podlaga za določitev višine dela plače za redno delovno uspešnost javnega uslužbenca. Pri izplačilu januarske plače javni uslužbenec prejme obvestilo o tem, v koliko ocenjevanjih je bil v preteklem letu ocenjen in kolikšno število točk je dosegel pri posameznem ocenjevanju. Letno obvestilo o ocenjevanju javnega uslužbenca, ki je pri opravljanju rednega dela dosegel nadpovprečne delovne rezultate, se shrani tudi v njegovo personalno mapo (Kolektivna pogodba za javni sektor, Ur.l. RS, št. 57/2008, 23/2009).

Uporabniki proračuna lahko, ko to določa ta zakon, izplačujejo sredstva **za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela**, če imajo za ta namen na voljo sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev, za katere so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, sredstev za posebne projekte, in če je tako mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna. Pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik oziroma direktor uporabnika proračuna za posamezni mesec na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in predstojnikom oziroma direktorjem, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje (ZSPJS, Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009).

Vlada je z Uredbo o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenca (Ur.l. RS, št. 53/2008) določila pogoje, merila in obseg dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, ki se lahko izplača. Če javni uslužbenec povečani obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog ali projekta, pri čemer se sredstva za izplačilo zagotavljajo iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev z dela, nezasedenih delovnih mest ali iz sredstev projekta, predvidenih v finančnem načrtu uporabnika proračuna, se sredstva izplačajo v višini največ

20 odstotkov osnovne plače. Večji obseg dela opravi v okviru sodelovanja pri izvajanju posebnega projekta, ki ga določi Vlada RS z aktom in za katerega so zagotovljena dodatna sredstva, ki jih zagotovi financer projekta in ki se namenijo za izplačilo večjega obsega dela, v višini največ 50 odstotkov (iz obeh naslovov) osnovne plače javnega uslužbenca.

**Nedenarno nagrajevanje** v javni upravi ni prav razvito. ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) je določal, da se za izjemne uspehe, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov, javnim uslužbencem podeljujejo priznanja. To določilo je bilo ob koncu leta 2005 črtano.

Nevenka Črešnar - Pergar, ki je kot generalna sekretarka Vlade RS vodila program odprave administrativnih ovir, v svojem prispevku Državljanu prijazna državna uprava omenja projekt Predlogi z razlogi, ki je potekal v okviru programa odprave administrativnih ovir in je uvedel tri akcije, ki so potekale v letu 2002. Prva akcija je bila **Uslužbenec meseca**, ki je nagrajevala najboljše predloge za izboljšanje dela v državni upravi, ki so jih predlagali zaposleni v državni upravi. Nagrada je bila povprečna mesečna plača v Sloveniji in sodelovanje v izboru Uslužbenca leta, pri katerem je bila nagrada tri povprečne mesečne bruto plače (Vlada Republike Slovenije, 2002, str. 14 in Črešnar - Pergar, 2002, str. 6).

Druga akcija je bila **Izbiranje najbolj prijaznega uslužbenca**, ki je vsak mesec potekala v petih, z žrebom določenih upravnih enotah in je bila pokazatelj vrednot, ki jih občani pri javnih uslužbencih najbolj cenijo, to so prijaznost, hitrost, učinkovitost, pomoč pri vodenju postopka ali navedba katere druge lastnosti, ki odlikuje dobrega javnega uslužbenca. Med njimi so ob koncu leta izbrali najprijaznejšega uslužbenca leta. Največji odziv na akcijo je bil v okoljih, v katerih so bile upravne enote dobro povezane s svojim okoljem in so se hitro in učinkovito odzivale na potrebe podjetij ter občanov (Vlada Republike Slovenije, 2002, str. 14, in Črešnar - Pergar, 2002, str. 6-7).

Tretja akcija se je imenovala **Zbiranje predlogov državljanov** pri kateri so državljani na obrazcu, ki je bil na voljo v upravnih enotah, oddajali svoje predloge za izboljšanje delovanja javne uprave, na posebej odprti spletni strani pa so bile na voljo informacije v zvezi s prenovo javne uprave in že omenjeni obrazec. Predloge je proučevala komisija, sestavljena z strokovnjakov iz različnih področij, in jih posredovala pristojnim organom, da jih uveljavijo v praksi (Črešnar - Pergar, 2002, str. 7).

Leta 2006 je Center za sodobne izzive v sodelovanju s tednikom Žurnal objavil razpis Zlata lastovka javnega sektorja za najbolj prijaznega javnega uslužbenca, pri katerem so zbralci zbirali glasove za najprijaznejšega javnega uslužbenca (Žurnal, 2006, str. 65).

### 3.3.5.2 Napredovanje

Redno prehajanje javnih uslužbencev v višje nazive, na odgovornejše položaje in/ali doseganje boljših plačnih pogojev, je napredovanje. Različne načine napredovanja lahko razvrstimo v dva osnovna načina:

- odprti način, ko javni uslužbenec v višji naziv oziroma na višji položaj napreduje na podlagi ocene svojih sposobnosti, in
- avtomatični način, ko javni uslužbenec napreduje na podlagi določenih meril, kot so delovna doba, pridobitev dodatnih spretnosti, znanja in sposobnosti.

V praksi se večinoma uporablja kombinacija obeh načinov. Prednost odprtega načina pred avtomatičnim je predvsem v večji stimulativni vrednosti, saj dolga delovna doba sama po sebi še ne pomeni tudi uspešnosti zaposlenega. Prednost avtomatičnega načina pa je v njegovi enostavnosti v tehničnem in etičnem smislu (v mnogih javnih upravah imajo pri napredovanju starejši javni uslužbenci prednost pred mlajšimi). Glavni namen napredovanja je, da se javni uslužbenec izobražuje in dosega čim boljše delovne rezultate (odprti način) ter da približno ve, kaj ga čaka v prihodnosti (avtomatični način), in tako lahko načrtuje svojo kariero. Napredovanje enega zaposlenega omogoči tudi napredovanje tistih za njim, zapolniti delovno mesto z napredovanjem pa za organ pomeni manj stroškov za uvajanje, izobraževanje in usposabljanje, kot če bi na novo zaposlili zunanjega sodelavca (Pusić, 2002, str. 223-225).

Ocenjevanje kot merilo napredovanja pri odprtem načinu napredovanja se ne bi smelo dogajati enkrat na leto, ampak mora potekati vse leto, pri čemer se ocenjuje delo javnega uslužbenca, saj mora ocena čim bolj izražati pravo stanje pri delu javnega uslužbenca, s čim manj subjektivnimi vplivi ocenjevalca. Jasna morajo biti merila za določanje ocene in zahteve posameznega delovnega mesta, glede na katere se delo javnega uslužbenca ocenjuje. Najenostavneje je, če lahko kot merila uporabimo kvantitativne pokazatelje, recimo število izdanih dokumentov, pri čemer pa njihovo veliko število lahko pomeni tudi večje število pritožb na te dokumente. Francoski sistem nagrajevanja, ki je kombiniran (napredovanje v plači je avtomatično, v nazivu pa na podlagi ocenjevanja), je za ocenjevanje uvedel seznam lastnosti, ki naj bi jih vsak javni uslužbenec imel v večji ali manjši meri, in ki se ocenijo na popisnem listu z ena do pet, koliko se te lastnosti pri njem kažejo (kot recimo nezainteresiran za delo, včasih nezainteresiran, sicer dobro dela, povprečno rad dela, očitno zanimanje za delo, navdušen nad delom), končna ocena pa je seštevek ocen vseh lastnosti (Pusić, 2002, str. 225-227).

Javni uslužbenec lahko na podlagi ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009) napreduje v plači na enakem delovnem mestu ali hkrati z napredovanjem v nazivu. O napredovanju odloča pristojni organ oziroma predstojnik. Na delovnih mestih, kjer je mogoče tudi napredovanje v višji naziv, se v posameznem nazivu

napreduje največ za pet plačnih razredov, kjer ni mogoče napredovati v višji naziv, pa za deset. Napredovati je možno vsaka tri leta za en plačni razred oziroma ob prvem in drugem napredovanju za največ dva plačna razreda, če izpolnjuje zaposleni predpisane pogoje. Kot napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja v višji plačni razred, ko je javni uslužbenec delal na delovnih mestih, za katera je predpisana enaka stopnja strokovne izobrazbe. Pristojni organ oziroma predstojnik najmanj enkrat na leto preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje.

Pogoj za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred je delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju, ki se ocenjuje glede na rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kakovost sodelovanja in organizacijo dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje v **plači** je določila Vlada RS z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008). Preverjanje izpolnjevanja pogojev se izvede na osnovi treh letnih ocen delovne uspešnosti, ki se dodelijo za ocenjevalno obdobje od 1. januarja do 31. decembra. Ocena delovne uspešnosti je lahko: odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo, pri čemer:

- **odlična ocena** delovne uspešnosti pomeni odlično opravljeno delo – visoko nad pričakovanji glede na merila ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju in se točkuje s 5 točkami;
- **zelo dobra ocena** delovne uspešnosti pomeni zelo dobro opravljeno delo – nad pričakovanji glede na merila ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju in se točkuje s 4 točkami;
- **dobra ocena** delovne uspešnosti pomeni dobro opravljeno delo – v skladu s pričakovanji glede na merila ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju in se točkuje s 3 točkami;
- **zadovoljiva ocena** delovne uspešnosti pomeni zadovoljivo opravljeno delo – delno pod pričakovanji glede na merila ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju in se točkuje z 2 točkama;
- **nezadovoljiva ocena** delovne uspešnosti pomeni nezadovoljivo opravljeno delo – popolnoma pod pričakovanji glede na merila ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju in se ne točkuje.

Ocenijo se javni uslužbenci, ki so pri proračunskem uporabniku zaposleni za določen ali nedoločen čas, za polni delovni čas ali delovni čas, krajši od polnega delovnega časa, in ki so v prejšnjem koledarskem letu opravljali delo najmanj šest mesecev. Ocenijo se tudi javni uslužbenci, ki so zaradi napatitve delodajalca odsotni več kot šest mesecev in ki so odsotni več kot šest mesecev zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni in starševskega varstva – porodniški dopust (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, Ur.l. RS, št. 51/2008).



Postopek ocenjevanja se izvede vsako leto najkasneje do 15. marca. V tem času mora odgovorna oseba oziroma nadrejeni javnega uslužbenca, ki ga določi odgovorna oseba, izpolniti Ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju ter javnega uslužbenca seznaniti s pisno oceno in utemeljitvijo. Zbrane točke v napredovalnem obdobju se vpisujejo v Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju in se hranijo v personalni mapi javnega uslužbenca, izpolnjevanje preverjanja pogojev pa se ugotovi na podlagi seštevka treh letnih ocen (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, Ur.l. RS, št. 51/2008).

Za en plačni razred napredujejo tisti javni uslužbenci, ki v napredovalnem obdobju dosežejo:

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

Javni uslužbenci, ki izpolnjujejo predpisane pogoje, lahko napredujejo za največ dva plačna razreda, če ob prvem napredovanju dosežejo najmanj 14 točk, ob nadaljnjih napredovanjih pa 15 točk (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, Ur.l. RS, št. 51/2008).

Javnemu uslužbencu, ki na podlagi seštevka treh letnih ocen ni zbral zadostnega števila točk za napredovanje, se znova preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje naslednje leto. Napreduje, ko skupaj doseže tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogojev za napredovanje. Pri tem se upoštevajo tri najugodnejše ocene v obdobju od zadnjega napredovanja. Ne glede na navedena določila napreduje javni uslužbenec za en plačni razred, če je v času od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve preteklo najmanj šest let in je medtem dosegel povprečno oceno najmanj dobro. Nova plača, pridobljena z napredovanjem, mu pripada od 1. aprila v letu, ko izpolni pogoje za napredovanje v višji plačni razred. Napredovanje javnega uslužbenca v plačne razrede ne izključuje hkratnega napredovanja javnega uslužbenca – uradnika v višji naziv, če le-ta izpolnjuje predpisane pogoje za napredovanje v višji naziv v skladu z določbami področnih predpisov, ki urejajo pogoje in postopke napredovanja oziroma pridobitve nazivov (ZSPJS, Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009).

Postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje v **nazivu** za uradnike je določila Vlada RS z Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive (2008). Ocenjevanje uradnikov, ki se izvaja na podlagi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, se uporablja tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o njihovem napredovanju. Pogoji za napredovanje si predpisana stopnja izobrazbe, delovne izkušnje in drugi pogoji, določeni z zakonom, podzakonskim aktom oziroma splošnim aktom delodajalca, da se

naloge na delovnem mestu, na katerem uradnik dela, lahko opravljajo v višjem nazivu in dosežene ocene za napredovanje. Uradnik napreduje, ko v nazivu iste stopnje, v času od zadnjega napredovanja, doseže:

- trikrat oceno odlično (15 točk) ali
- štirikrat najmanj oceno zelo dobro (16 točk) ali
- petkrat najmanj oceno dobro (15 točk) ali
- ko glede na točkovanje ocen doseže 16 točk v štirih letih, pri čemer se število točk, določenih za oceno zadovoljivo, ne upošteva oziroma
- za napredovanje v naziv druge (sekretar) in prve stopnje (višji sekretar), ko v nazivu iste stopnje doseže petkrat oceno odlično (25 točk) ali šestkrat najmanj oceno zelo dobro (24 točk).

Postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje se izvede vsako koledarsko leto do 15. marca. O napredovanju odloči predstojnik v 30 dneh, pravice, ki izhajajo iz višjega naziva, pa pripadajo uradniku od 1. maja v koledarskem letu, v katerem je bilo ugotovljeno, da izpolnjuje pogoje za napredovanje.

### **3.3.5.3 Nazadovanje in odpoved**

V javni upravi velja enak način nazadovanja zaposlenih kot za druge delodajalce, tj. obveznost delodajalca, ki mu jo nalaga Zakon o delovnih razmerjih (Ur.l. RS, št. 42/2002, 103/2007), da ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi nesposobnosti ali poslovnega razloga preveri, ali je uradnika mogoče zaposliti pod spremenjenimi pogoji ali na drugih vrstah dela oziroma ali ga je mogoče dokvalificirati za delo, ki ga opravlja, oziroma prekvalificirati za drugo delo. Če ta možnost obstaja, mora delodajalec uradniku ponuditi sklenitev nove pogodbe.

Poleg načinov odpovedi, navedenih v poglavju 2.3.7.1 Nazadovanje in odpoved, ki jih ureja Zakon o delovnih razmerjih, ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) sicer uvaja pojem postopek ugotavljanja nesposobnosti, vendar pa ga naprej ne ureja (novela ZJU, ki je začela veljati 31. 12. 2005, je namreč razveljavila določbe ZJU o postopku ugotavljanja nesposobnosti in tudi Uredbo o ugotavljanju nesposobnosti). Zato je treba upoštevati določila Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur.l. RS, št. 18/1991, 53/1992, 13/1993-ZNOIP, 34/1993, 12/1994, 18/1994-ZRPJZ, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997 (2/1997 popr.), 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997-ZPSDP, 87/1997, 3/1998, 3/1998, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 2/1999, 2/1999, 39/1999-ZMPUPR, 39/1999 (40/1999 popr.), 59/1999, 59/1999, 59/1999, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 19/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008) v delu, ki ureja postopek ugotavljanja

nesposobnosti. Če je bilo zaposlenemu omogočen enak obseg in možnost za izobraževanje kot drugim zaposlenim, ki opravljajo dela na enakih oziroma podobnih delovnih mestih, vendar zaposleni nima zahtevanega znanja in zmožnosti in ne opravlja dela v določenih ali dogovorjenih rokih oziroma naloženega dela ne opravlja strokovno in kakovostno, sprejme direktor sklep o prenehanju delovnega razmerja zaposlitvi z učinkom po preteku odpovednega roka, če ga ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje.

### **3.3.6 Motiviranje v javni upravi**

V raziskavi, izvedeni leta 2002, glede povezav med zadovoljstvom z delom med tremi kategorijami zaposlenih – zaposlenih v zasebnem sektorju, zaposlenih v javnem sektorju na administrativnih nalogah in zaposlenih v javnem sektorju na področju, zdravstva, vzgoje in izobraževanja na Nizozemskem Steijn in Smulders (2004, str. 1-11) ugotavljata, da trditev, da zaposlenim v javnem sektorju več pomenijo motivatorji, zaposlenim v zasebnem sektorju pa higieniki, ne velja. Ugotovila sta tudi, da zaposleni v javnem sektorju dajejo več poudarka motivatorjem, ki dolgoročno vplivajo na njihovo delo, kot so možnost osebnega razvoja, napredovanja in dosežki pri delu, in da jim najmanj pomenijo motivatorji, ki na njihovo delo vplivajo takoj, kot so priznanje za dobro delo, zanimivo delo, samostojnost, raznolikost dela ali delo, ki ustreza njihovim sposobnostim. Ti motivatorji pa zanimivo daleč največ, skupaj z dobrimi odnosi v kolektivu, dobrim vodstvom in delovnimi razmerami, pomenijo zaposlenim v javnem sektorju na področju, zdravstva, vzgoje in izobraževanja. Primerjava med štirimi dejavniki Herzbergove teorije, na katere vplivajo dolžina zaposlitve (samostojnost, plača, napredovanje in podpora sodelavcev), pokaže, da imajo zaposleni v javnem sektorju na administrativnih nalogah najmanj samostojnosti in da so najbolj zadovoljni s plačo. Najmanj od vseh treh kategorij so s samostojnostjo, plačo in napredovanjem zadovoljni zaposleni v javnem sektorju na področju, zdravstva, vzgoje in izobraževanja, ki pa zato niso nič manj zadovoljni z zaposlitvijo kot drugi dve kategoriji. To kaže na to, da si ta kategorija zaposlenih svojo službo izbere zato, ker jih družbeno koristno delo veseli. Drugi dve kategoriji, zaposleni v zasebnem sektorju in zaposleni v javnem sektorju na administrativnih nalogah, se pri svojih motivih za zaposlitev ne razlikujeta bistveno, predvsem zato, ker tudi v javnem sektorju vse bolj prevladujejo podjetniški načini dela (zmanjševanje uprave in odpuščanje zaposlenih).

Čeprav Perry kot eden glavnih teoretikov s področja motivacije javnih uslužbencev v ZDA meni, da so glavni motivatorji zaposlitve v javnem sektorju dejavniki, kot so sodelovanje pri političnih odločitvah, delovanje v javnem interesu, skrb, sočutje do soljudi, da so vsi deležni pravic, ki jim pripadajo, in žrtvovanje za javno dobro, se je na Nizozemskem kot edini realni dejavnik pokazal privlačnost sodelovanja pri političnih odločitvah in pripravi zakonodaje (Leisink, 2004, str. 2-10). V mnogih državah je bila v politično nestabilnih razmerah prejšnjih stoletij javna uprava edina stalnica v delovanju države in

protiutež nestabilnosti različnih političnih opcij.

Motivacijo javnega sektorja določajo tudi nekateri splošni ter zgodovinski dejavniki in dejavniki, odvisni od značilnosti posamezne države. Tako Vandenabeele, Hondeghem, in Maesschalck, (2004, str. 1-14) ugotavljajo, da imajo poleg zgoraj omenjenih dejavnikov vpliv na motivacijo javnih uslužbencev tudi:

- vera, pri čemer se katoliške države s svojimi moralnimi vrednotami (odrešitev, poslušnost, usmiljenje) razlikujejo od protestantskih držav s poudarkom na individualnih vrednotah, povezanih s trdim delom;
- demokratične (enakost, nevtralnost, laičnost) ali birokratske vrednote (objektivnost, nevtralnost, objektivnost), ki z neosebno obravnavo uporabnikom javnih storitev omogočajo, da se lažje sprijaznijo z avtoriteto;
- tradicija javne uprave, ki v nekaterih državah (Francija) s priznanimi šolami in visokimi merili za zaposlitev v javni upravi ustvarja elitistični razred;
- specifične vrednote, kot so prezir denarnih nagrad (Francija) ali prilagodljivost, povezana z reformami v javnem sektorju in spoštovanjem zakonodaje (Nizozemska).

### **3.3.7 Razvoj kariere**

Ocenjevanje uradnikov, ki se izvaja na podlagi ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009), se naj bi uporabljalo tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o njihovem napredovanju. V praksi je to večinoma le črka na papirju. Kadrovske službe so zaradi varčevanja pri kadrih (zmanjševanje zaposlenih) pri službah, ki pokrivajo organizacijski del organa (v nasprotju z vsebinskim delom organa), velikokrat številčno podhranjene in jim uspe opraviti le najnujnejše delo v zvezi z zaposlitvami in izplačili plač. Poleg tega javna uprava ni ločena na strokovni in politični del, zato se ob zamenjavi oblasti zamenja tudi raven kadrov, za katere bi prišla v poštev razvoj in načrtovanje kariere in je vlaganje časa ter dela v razvoj njihove kariere brezplodno delo in zapravljanje časa.

## **4. RAZVOJ ZMOŽNOSTI ZAPOSLENIH V URADU ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ – UMAR**

### **4.1 Predstavitev UMAR**

Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) je bil ustanovljen leta 1947, ko je tedanja vlada ustanovila Zavod za gospodarsko planiranje ljudske Republike Slovenije oziroma Gospodarski svet ljudske Republike Slovenije. Njegova vloga se je od takrat spreminjala, odvisno od časa in aktualnih političnih dogajanj, v njem pa so bili zaposleni številni, danes uveljavljeni strokovnjaki in politiki. Ob osamosvojitvi Slovenije se je takrat osrednja planska institucija razdelila na prostorski del, ki se je priključil Ministrstvu za

okolje in ekonomsko-socialni del (ZMAR: iz preteklosti za prihodnost, 1997, str. 7), imenovan Zavod za makroekonomske analize. Leta 1994 se je preimenoval v Urad za makroekonomske analize in razvoj in je bil do leta 2000 del Ministrstva za ekonomske odnose in razvoj, leta 2000 pa je bil prestrukturiran v vladno službo, katere direktor je neposredno odgovoren predsedniku Vlade RS (Zakon o Vladi Republike Slovenije, Ur.l. RS, št. 24/2005 - UPB1, 109/2008, 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16).

Pri tem je zadržal svoje delovno področje in naloge, opredeljene z Zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev (1994). Delovno področje in naloge UMAR je Vlada RS skladno s to pravno podlago podrobneje opredelila s Sklepom o organizaciji in delovnem področju UMAR (2001) in v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (2007). UMAR opravlja naloge:

- spremljanja, analiziranja, vrednotenja, prognoziranja in projiciranja tekočih gibanj in uravnovešenosti razvoja v njegovi ekonomski, socialni in okoljski vsebini, na podlagi razvojnih usmeritev države;
- kratkoročnega in srednjeročnega napovedovanja osnovnih narodnogospodarskih agregatov;
- priprave strokovnih podlag za oblikovanje kratkoročnih in strateških usmeritev in ukrepov politike;
- raziskovalnega dela.

UMAR po svoji institucionalni opredelitvi in tudi zaradi narave dela ni tipičen organ državne uprave. Nima upravnih nalog, zaradi strokovno-raziskovalne narave dela pa velik poudarek daje izobraževanju zaposlenih – izobraževanju za pridobitev formalne izobrazbe (predvsem magisteriji in doktorati), pa tudi »vsebinskemu« pridobivanje strokovnega in drugega splošnega znanja. Izrablja tudi vse vzvode nagrajevanja, ki so na voljo, in to je posebej pomembno pri mladih javnih uslužbencih, ki imajo v izhodišču majhne osebne dohodke, možnosti rednega napredovanja na podlagi ocen pa so najprej vsaka tri leta.

## **4.2 Razvoj zmožnosti zaposlenih – izobraževanje in usposabljanje**

UMAR je na podlagi svojega Pravilnika o izobraževanju zaposlenih, pripravljenega na podlagi zakonodaje s tega področja in potreb, ki so se pokazale pri praktičnih primerih, v letih 2000–2008 z zaposlenimi sklenil tri pogodbe o izobraževanju za pridobitev univerzitetne izobrazbe, od katerih sta bili v letu 2008 dve že realizirani, 23 pogodb o izobraževanju za pridobitev naziva magister znanosti, od katerih je bilo v letu 2008 9 realiziranih in 6 pogodb o izobraževanju za pridobitev doktorskega naziva, od katerih je bila v letu 2008 ena realizirana.

Poleg tega so se v letu 2007 zaposleni v povprečju udeležili 3 izobraževanj po 2 dni v Sloveniji, v tujini pa so se v okviru delovnih nalog udeleževali sestankov različnih odborov pri EU. K temu lahko prištejemo še dneve, ki so jih porabili za pridobivanje formalnega izobraževanja po pogodbah o izobraževanju, pri čemer je pravica do odsotnosti enaka, kot jo dopušča Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur.l. RS, št. 18/1991, 53/1992, 13/1993-ZNOIP, 34/1993, 12/1994, 18/1994-ZRPJZ, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997 (2/1997 popr.), 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997-ZPSDP, 87/1997, 3/1998, 3/1998, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 2/1999, 2/1999, 39/1999-ZMPUPR, 39/1999 (40/1999 popr.), 59/1999, 59/1999, 59/1999, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 19/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008).

UMAR je za svoje zaposlene v povprečju enkrat na mesec organizira tudi posebne predstavitve raziskovalnih projektov, ki se izvajajo na UMAR in na zunanjih institucijah, interno izobraževanje o aktualnih temah ter problemske razprave o vprašanjih, zanimivih za širši krog sodelavcev (tako imenovani debatni klubi).

Vsako leto se je pripravil načrt izobraževanja, katerega glavni namen je usklajevanje interesa zaposlenih glede izobraževanja v zvezi z delovnim procesom, pa tudi formalnega izobraževanja, hkrati pa je služil za oceno sredstev, ki naj bi jih izobraževanju namenili. Prizadevajo si izboljšati izobrazbeno raven zaposlenih, ki je že sedaj dokaj visoka (le 10 od 65 zaposlenih v letu 2008 je imelo visoko ali nižjo izobrazbo, hkrati pa je bilo zaposlenih 23 magistrstov in doktorjev znanosti). V primerjavi z izobrazbeno strukturo javne uprave, kjer je v letu 2006 26,5 odstotka zaposlenih imelo univerzitetno izobrazbo ali višjo od te, je imelo na UMAR tako izobrazbo v letu 2008 kar 85 odstotkov zaposlenih, kar nam prikazuje spodnja tabela.

*Tabela 4: Slovenska javna uprava – izobrazbena struktura zaposlenih*

<b>Vrsta izobrazbe</b>	<b>Javna uprava</b>	<b>Struktura (v %)</b>	<b>UMAR</b>	<b>Struktura (v %)</b>
Manj kot 12 let šolanja	3.312	9,7	1	1,5
Srednja izobrazba (12 let šolanja)	14.663	42,8	5	7,7
Višja izobrazba (14 let šolanja)	3.110	9,1	1	1,5
Visoka izobrazba (15 do 16 let šolanja)	4.095	12,0	3	4,6
Univerzitetna izobrazba (16 do 18 let šolanja)	7.554	22,1	32	49,2

<b>Vrsta izobrazbe</b>	<b>Javna uprava</b>	<b>Struktura (v %)</b>	<b>UMAR</b>	<b>Struktura (v %)</b>
Doktorat, magisterij, specializacija	1.508	4,4	23	35,4
<b>SKUPAJ</b>	<b>34.242</b>	100,0	<b>65</b>	100,0

*Vir: Slovenska javna uprava v številkah, 2009; Splošni podatki Urada za makroekonomske analize in razvoj, 2008*

### **4.3 Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih**

#### **4.3.1 Nabor kadrov**

Nabor novih kadrov se izvaja v skladu z že omenjeno Uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006) in objavo razpisne dokumentacije za zasedbo delovnega mesta na spletni strani Ministrstva za javno upravo RS in tudi na spletni strani UMAR. Ker gre na strokovnih področjih za kadre, ki morajo z določenega strokovnega področja že imeti znanje in izkušnje, je njihovo iskanje dolgotrajen in zahteven postopek, saj je treba z objavami (besedilom in krajem objave) doseči določen profil kadrov. Glede na moje izkušnje kandidati redno iščejo ustrezna prosta mesta na spletnih straneh, objave v dnevem časopisju (tudi v petkovih in sobotnih izdajah) pa na število prijav niso imele bistvenega učinka.

#### **4.3.2 Izbira kadrov**

Predstojnik lahko za vodenje izbirnega postopka imenuje natečajno komisijo, ki pred začetkom izbirnega postopka pisno določi merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov in pripravi vprašalnik, prilagojen posameznemu razpisu, glede na pogoje v sistemizaciji delovnega mesta. Izbirni postopek se, glede na zahtevnost delovnega mesta, izvaja v več fazah (z izločanjem kandidatov), najprej se izvede pregled prijave, nato po potrebi pisni preizkus in pogovor (intervju).

#### **4.3.3 Namestitev kadrov**

Namestitev se opravi s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi in predstavitvijo delovnega okolja ter dela izbranemu kandidatu.

#### **4.3.4 Letni razgovori o delu**

Na letnih razgovorih, ki se praviloma izvajajo v drugi polovici leta za naslednje leto, se ugotavljajo želje zaposlenih glede izobraževanja, na podlagi česar se sprejme letni načrt izobraževanja. Ugotavlja se zadovoljstvo z izvedenimi nalogami in se določijo naloge in

prioritete za naslednje leto. Dobrodošle so pobude in predlogi zaposlenih za izboljšanje izvajanja delovnih nalog bodisi da se izboljšanje ali pomoč pričakuje pri ravnatelju bodisi pri zaposlenem v obliki dodatnega izobraževanja. Pri sprejemu na novo zaposlenih se ugotavlja njihova dosedanja udeležba oziroma sodelovanje pri različnih projektih na področju dela, ki naj bi ga opravljali.

Tako želijo na UMAR bolje in hitreje razviti zmožnosti zaposlenih, ki morajo, poleg obvladovanja svojega delovnega področja biti seznanjen z novostmi na delovnem področju ter biti sposobni sodelovati v različnih projektih, strokovnih in pogajalskih skupinah. Čeprav sedanji način izrabe in razvijanja zmožnosti zaposlenih po mnenju večine ni problematičen, ga je kljub temu možno še izboljšati.

#### 4.3.5 Ocena uspešnosti dela

Za oceno uspešnosti dela na UMAR si lahko ogledamo primerjavo na spodnjih dveh tabelah, ki prikazujeta primerjavo podatkov ocen uradnikov v letih 2004, 2005 in 2006 na ministrstva in vladnih službah v primerjavi z UMAR.

Povprečje odličnih ocen na UMAR je za 23,5 odstotne točke večje kot pri drugih organih. Menim, da lahko razliko pripišemo predvsem višji izobrazbeni strukturi zaposlenih in s tem večjemu zavedanju, kakšne so njihove delovne dolžnosti. Delno je dobre ocene verjetno treba pripisati tudi faktorju subjektivnosti in ocenjevanju s 4 ocenami (odlično, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo) in je zaposleni za pričakovano raven opravljanja dela dobil oceno dobro, ki je v primerjavi s šolskimi ocenami slaba, in je bilo pričakovanje odličnih ocen večje. Ta pomanjkljivost je bila z novim sistemom ocenjevanja in uvedbo petih ocen (odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo) deloma odpravljena. Strukturo prikazujem v naslednjih dveh tabelah.

*Tabela 5: Primerjava podatkov ocen uradnikov v letih 2004, 2005 in 2006 – ministrstva in vladne službe*

Ocenjeni uradniki	Ocene v odstotkih				Skupaj
	Odlično	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Leto 2004	38,5	56,0	5,2	0,2	100,0
Leto 2005	43,8	51,8	4,1	0,3	100,0
Leto 2006	49,8	47,1	2,9	0,1	100,0
<b>Povprečje</b>	<b>44,1</b>	<b>51,6</b>	<b>4,1</b>	<b>0,2</b>	<b>100,0</b>

*Vir: Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2006 ter izvedbi letnih razgovorov 2007, 2007, str. 2*



Tabela 6: Primerjava podatkov ocen uradnikov v letih 2004, 2005 in 2006 –UMAR

Ocenjeni uradniki	Ocene v odstotkih				Skupaj
	Odlično	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Leto 2004	60,0	40,0	-	-	100,0
Leto 2005	66,7	33,3	-	-	100,0
Leto 2006	76,0	24,0	-	-	100,0
<b>Povprečje</b>	<b>67,6</b>	<b>32,4</b>	-	-	<b>100,0</b>

Vir: Splošni podatki Urada za makroekonomske analize in razvoj, 2008

#### 4.3.6 Nagrajevanje, napredovanje, odpoved in motiviranje

Posledica visoke izobrazbene strukture in želje po uspehu se kažejo tudi v visoki stopnji napredovanja (20 v plači in 12 v nazivu) in s tem visoki povprečni bruto plači na zaposlenega, ki je v letu 2008 bila približno 2.950 evrov na zaposlenega na mesec v primerjavi s povprečjem javne uprave, ki je bila 1.691,20 evra (Statistični urad Republike Slovenije, 2009a), ali slovenskim povprečjem, ki je bilo 1.391,43 evra. Med panogami je javna uprava po višini povprečne letne bruto plače na četrtem mestu za dejavnostmi finančnega posredništva, rudarstvom ter oskrbo z elektriko, plinom in vodo (Statistični urad Republike Slovenije, 2009b).

Do leta 2008 na UMAR ni dobil odpovedi noben od zaposlenih.

Postopek ugotavljanja nesposobnosti zahteva veliko zavzetost nadrejenega, ki si jo le-ta zaradi delovnih dolžnosti ne more vedno privoščiti in raje potrpi z nesposobnim podrejenim, pridni zaposleni so vse bolj obremenjeni z novimi nalogami, nove zaposlitve pa so nemogoče, če ni odpovedi ali upokojitev. Cilj zadnjih vlad na področju zaposlovanja je zmanjševanje zaposlenosti za 1 odstotek na leto. Pri večjih organih z več kot 100 zaposlenimi je to manjši problem kot pri manjših organih, kot je UMAR, ki ima 60 zaposlenih, in zmanjšanje za 1 odstotek na leto vsako leto pomeni 1 zaposlenega. Zato lahko pričakujemo, da bo tudi v UMAR prej ali slej prišlo do ukrepa odpovedi zaradi enega od razlogov, ki jih omogoča zakonodaja.

UMAR je svoje zaposlene motiviral s samostojnostjo pri delu, zanimivim delom in materialnimi ugodnostmi, ki jih je lahko izplačal. Poleg tega so zaposleni imeli dobre pogoje dela na področju računalniške programske in strojne opreme ter na področju opremljenosti prostorov.

#### 4.3.7 Razvoj kariere

Z razvojem kariere se na UMAR zaradi premajhnega števila zaposlenih na kadrovskem področju, sistematično ne ukvarjajo, ugotavljajo pa želje zaposlenih na letnih razgovorih, pri sprejemu na novo zaposlenih pa ugotavljajo njihovo dosedanjo udeležbo oziroma sodelovanje pri različnih projektih na področju dela, ki naj bi ga opravljali.

### SKLEP

Na zaposlene se je dolgo časa gledalo kot na nekaj samo po sebi umevnega in nadomestljivega, pomembna so bila predvsem delovna sredstva in količina proizvodov. Ko pa so delovna sredstva postala konkurenčna prednost vseh udeležencev v borbi za dobiček in ko je postala pomembna tudi kakovost, ne le količina, so nova konkurenčna prednost združb postali zaposleni, njihove sposobnosti, spretnosti, osebne lastnosti, vrednote, motivacija in znanje, skratka njihove zmožnosti.

Zaposleni svoje zmožnosti razvijajo z **izobraževanjem, usposabljanjem in izpopolnjevanjem** pri čemer se **izobraževanje** razume bolj v smislu učenja in pridobivanja znanja potrebnega za življenje, splošne razgledanosti, da posameznika pripravi na opravljanje poklica in mu da znanje, ki ga za to potrebuje. **Usposabljanje** pa je razvijanje oziroma pridobivanje znanja, sposobnosti in spretnosti, ki jih posameznik potrebuje pri opravljanju konkretnega dela z namenom povečati uspešnost posameznikov, skupine ali združbe. **Izpopolnjevanje** pa naj bi bili dopolnjevanje, spreminjanje in sistemiziranje že pridobljenega znanja, spretnosti, sposobnosti in navad. Zaposlenim omogoča, da vso delovno dobo osvežujejo, dopolnjujejo, širijo in poglobljajo znanje in spretnosti, ki izhajajo iz delovnih potreb (Miglič, 2002, str. 151-157).

Zaposleni morajo svoje znanje z izobraževanjem in usposabljanjem tudi ves čas dopolnjevati, bodisi zato, ker se področje, s katerega so pridobili znanje ves čas razvija, bodisi zato, ker prihajajo v procesu dela v stik z področjem, ki ga med šolanjem niso spoznali. Včasih, ko so zaposleni opravljali enostavne vrste dela, so se učili s ponavljanjem le enega opravila. S kompleksnostjo delovnih nalog, ki se ne ponavljajo tako pogosto in niso več tako enostavne, se morajo poučiti o načinu opravljanja delovnih nalog ob pomoči strokovne literature ali nekoga, ki jih podučijo, in to da večji poudarek pridobivanju novih vrst znanj. Ker je, predvsem strokovno izobraževanje, drago, združbe (predvsem večje) za optimalen izkoristek sredstev, namenjenih usposabljanju, pripravijo program usposabljanja, v katerem se glede na potrebe delovnega procesa in zmožnosti zaposlenih opredeli, katerih konkretnih oblik usposabljanja naj se zaposleni udeležijo.

V duhu reform se je tudi v javni upravi večja pozornost posvetila usposabljanju ter delno tudi izobraževanju, že v samem ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008), ki določa pravice in dolžnosti javnega uslužbenca, ki se izobražuje v interesu delodajalca in ki se za

opravljanje dela mora izobraževati. Aprila 2006 je Vlada RS sprejela dokument Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008, katerega temeljni cilji so razširiti in izboljšati znanje ter sposobnosti javnih uslužbencev, da bi čim več prispevali k doseganju ciljev organov in tako povečali učinkovitost njihovega delovanja (Vlada Republike Slovenije, 2006. str. 7). Pomanjkanje znanja o komuniciranju z zaposlenimi, motiviranju in učinkovitem vodenju ali prenašanju znanja se kaže predvsem pri vodstvenih kadrih, ki se teh potreb zavedajo in kažejo zanimanje za tako izobraževanje, vendar imajo običajno premalo časa, da bi se ga tudi udeležili.

UMAR že zaradi strokovno-raziskovalne narave dela daje velik poudarek izobraževanju zaposlenih – izobraževanju za pridobitev formalne izobrazbe (predvsem magisteriji in doktorati) in tudi »vsebinskemu« pridobivanju strokovnega in drugega splošnega znanja. Kljub priporočilom *Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008*, da naj se zaradi omejenih virov in njihove racionalne uporabe za pridobivanje formalne izobrazbe ne bi namenjal čas oziroma sredstva iz proračuna, UMAR podpira pridobivanje tudi formalne dodatne izobrazbe pri kadrih, ki so se izkazali kot kompetentni na njihovem delovnem področju in ki so bili pripravljene prevzemati nove delovne naloge ter obveznosti, potrebovali pa so dodatno znanje in veščine, s čimer so jih motivirali pri njihovi pripravljenosti sprejeti nove delovne izzive. Stališče UMAR-ja je bilo, da se koristi oziroma stroškov ne more meriti le z vloženi materialnimi sredstvi, ampak predvsem s splošnim vzdušjem in pripadnostjo organu. Pri tem so se z zaposlenimi sklenile pogodbe o izobraževanju. To izobraževanje in usposabljanje sta v preteklosti UMAR omogočala veliko strokovnost in visoko izobrazbeno strukturo, saj je imelo v letu 2008 kar 85 odstotkov zaposlenih univerzitetno izobrazbo ali celo višjo.

Nove zmožnosti se lahko pridobivajo tudi z zaposlitvijo novih kadrov, ki jih je treba najti, izbrati, namestiti, jim predstaviti delo in delovno sredino. Način, kako priti do njih, si oblikuje vsaka združba tako, da s čim manj dela in stroški pridobi ustrezne kadre. Cilj vsakega organa je, da za opravljanje dela pridobi čim boljše kadre. Čeprav imajo kandidati čudovit življenjepis in enkratna priporočila, organi zaposlijo kandidata, za katerega menijo, da je najbolj usposobljen in da bo z njim najlažje sodelovati, le da morajo pri tem premostiti kup birokratskih ovir. Delni subjektivnosti pa se pri izbiri seveda ni mogoče izogniti.

Po namestitvi zaposlenih in njihovi uvedbi v delovni proces in tudi za vse že zaposlene je zato, da se ohrani raven njihovega dela oziroma da se izboljša smiselno z njimi opraviti letne razgovore, ki jim dajo povratne informacije o njihovem delu in ciljih za naprej. Nadrejenim tak razgovor da informacije o zadovoljstvu zaposlenih z delom in odnosi ter njihovimi željami in cilji glede razvoja kariere in izobraževanja za naprej, hkrati pa se s temi stiki izboljša tudi komunikacija med nadrejenimi in podrejenimi. Za izvedbo letnih razgovorov z zaposlenimi se v Sloveniji odloča vse več združb, saj je letni razgovor poleg

tega, da je preprost in učinkovit pripomoček vodenja zaposlenih, tudi metoda za preverjanje in ocenjevanje uspešnosti delovnih nalog.

Po ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in imeti vsaj enkrat na leto o tem pogovor z vsakim javnim uslužbencem. Javni uslužbenci smo imeli letne razgovore v letu 2004. Na UMAR se zadnjih nekaj let praviloma izvedejo v drugi polovici leta za naslednje leto.

V mnogih združbah nadrejeni tudi redno ocenjujejo zaposlene, s čimer je lahko povezano tudi napredovanje in/ali denarno oziroma nedenarno nagrajevanje. Običajno zaposlenega ocenjuje neposredno nadrejeni, ki na podlagi opisa delovnega mesta in opazovanja njegovega dela ugotavlja, kako uspešen je. Ocenjujejo ga lahko tudi podrejeni, sodelavci, stranke, zunanji svetovalci, vodje drugih organizacijskih enot ali pa se ocenijo sami. Na podlagi ocen lahko zaposleni dobi nagrado (denarno ali nedenarno) in/ali napreduje, lahko pa tudi nazaduje oziroma dobi odpoved, če so ocene slabe.

Ocenjevanje uradnikov se je začelo v letu 2004 (za leto 2003), ocene pa so bile do uvedbe novega plačnega sistema v letu 2008, če so bili izpolnjeni drugi pogoji, le podlaga za napredovanje v višji naziv. S podpisom Kolektivne pogodbe za javni sektor junija 2008 in s tem začetkom veljavnosti ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009) so se načini nagrajevanja na podlagi ocen, tj. napredovanja v plači ali nazivu in delovne uspešnosti, ki prej med sabo niso bili povezani, poenotili in veljajo za vse javne uslužbence. Zaostrili so se pogoji za napredovanje, za katerega je treba imeti dobre ocene, ki jih ravnatelji dodelijo tudi na podlagi subjektivnega dojemanja dela zaposlenega. Pred uvedbo novega plačnega sistema je bilo treba za napredovanje imeti le dovolj veliko število točk, ki si jih dosegel z izobraževanjem, sodelovanjem v različnih komisijah, delovnih skupinah in z drugimi aktivnostmi. To je bilo za marsikoga lažje dosegljivo. Trenutno se zaradi velikih negativnih finančnih učinkov nove plačne reforme v javni upravi in gospodarske krize pripravljajo ukrepi za omejitev (ali celo začasno oziroma stalno odpravo) izplačevanja nagrajevanja in tudi s Kolektivno pogodbo dogovorjenih plačnih nesorazmerij.

V javni upravi je področje motiviranja razmeroma nerazvito, saj ravnatelji na tem področju niso dovolj poučeni. Vse prevečkrat pridejo zaposleni (pa ne le v javni upravi) na ravnateljsko mesto zaradi znanstev ali svojih strokovnih, ne ravnateljskih sposobnosti. Za izobraževanje si ob številnih delovnih obveznostih ne morejo vzeti časa, ko pa z izkušnjami pridejo do določenih spoznanj, je običajno tu že nov mandat s kadrovskimi rošadami.

Dokler je plača zaposlenega tako nizka, da ne zadostuje pokrivanju osnovnih potreb, je dejavnik zadovoljstva pri delu in osnovni motivator pri delu. Ker so plače javnih uslužbencev s srednjo izobrazbo praviloma nizke, je edini motivator to, da službo in redno

plačo v teh časih sploh še imajo. Družbeno odgovornost pa lahko trenutno glede na korupcijske afere, ki prihajajo na dan v gospodarstvu in v javni upravi, in nedelovanje pravne države za navadnega državljana, čutijo, če gledamo gornje alineje, le še do državljanov.

Na UMAR se vsakih nekaj let med zaposlenimi izvede anketa o vplivu motivacijskih dejavnikov na zaposlene in njihovo delo ter postavi vprašanje, kako zaposleni ocenjujejo stanje na UMAR v zvezi s temi dejavniki in prizadevanja vodstva pri izboljšanju možnosti za delo. Anketiranci so menili, da so bile izboljšave najopaznejše pri računalniški strojni in programski opreme, opremljenosti prostorov ter na področju plač in napredovanja, večina pa jih je izrazila zaupanje glede konstruktivne uporabe podatkov.

Kot sem že omenila, UMAR po svoji institucionalni opredelitvi, pa tudi zaradi narave dela ni tipičen organ državne uprave. Nima upravnih nalog, zaradi strokovno-raziskovalne narave dela pa velik poudarek daje izobraževanju zaposlenih, izobraževanju za pridobitev formalne izobrazbe (predvsem magisteriji in doktorati) in »vsebinsko« pridobivanje strokovnega in drugega splošnega znanja. Prav tako izrabli vzvode nagrajevanja, ki so na voljo. To je posebej pomembno pri mladih javnih uslužbencih, ki imajo v izhodišču majhne osebne dohodke, možnosti rednega napredovanja na podlagi ocen pa so sedaj še bolj zaostrene kot prej. Pri izbiri novih kadrov se trudi pridobiti kadre z znanjem in izkušnjami z zelenega področja, ovira pri tem je predvsem znižanje zaposlovalnih kvot, ki si jih je kot cilj doslej zadalo že nekaj vlad. UMAR načeloma nima več vzvodov za povečanje zadovoljstva javnih uslužbencev, za večje zadovoljstvo in uspešnost zaposlenih bi bilo treba postopke kadrovanja, napredovanja, dodeljevanja uspešnosti narediti bolj administrativno prijazne tudi zaposlenim v javni upravi, ne le v javnosti.

Glede na povedano, menim, da predpostavka, da so zmožnosti zaposlenih v javni upravi in predvsem na UMAR zaradi:

- slabih plač,
- odsotnosti drugih denarnih in nedenarnih sistemov nagrajevanja,
- nizke izobrazbene strukture,
- togega in počasnega sistema napredovanja,
- ravnateljev, ki predvsem nadzorujejo, ne vodijo, in
- narave delovanja javne uprave, katere cilj ni večji dobiček in s tem boj za kupca,

slabo razvite, ne velja.

## **LITERATURA IN VIRI**

1. Atherton, T. (1999). *How to be Better at Delegation and Coaching*. London: Kogan Page Limited.

2. Bagon, J. (2003). *Letni pogovor s sodelavcem: ključni element razvoja kadrov in upravljanja delovne uspešnosti v upravi*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije-Kadrovska služba.
3. Berg, A. M. (2004). *Transforming Public Services – Transforming the Public Servant*. Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference.
4. Blaznik, F. (2003). *Kakovost dela v državni upravi s poudarkom na teritorialnem nivoju državne uprave* (magistrsko delo). Dravograd: Pravna fakulteta.
5. Bratož, E. (2001). Vpliv organizacijskih sprememb na razpoložljivost javnih uslužbencev. *Organizacija*, 34 (6), str. 397- 404.
6. Brejc, M. (2000). Education for Public Administration in Slovenia. V S. S. Nagel (ur.), *Training Public Administrators Around the World* (str. 61-73). Westport: Quorum Books,.
7. Brod, A., & Košič, S. (2006). Zagotavljanje in trženje kadrovskih storitev (izdelkov) v organizaciji. *HRM Human Resource Management Magazine*, 4 (12), str. 26-33.
8. Drevenšek, M. (2006). Korporativna družbena odgovornost in vloga kadrovskih managerjev. *HRM Human Resource Management Magazine*, 4 (12), str. 20-24.
9. Črešnar – Pergar, N. (2002). Državljanu prijazna državna uprava. V *Nova zakonodaja o državni upravi* (str. 4 -7). Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
10. DuBrin, A. J. (1997). *Fundamentals of Organizational Behavior: An Applied Approach*. B.k.: An International Thomson Publishing.
11. Grad, A., Škerlj, R., & Vitorovič, N. (1978). *Veliki angleško-slovenski slovar*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
12. Greenhaus, J. H., Callanan, G. A., & Godshalk, V. M. (2000). *Career Management*, (3rd ed.). Fort Worth: Dryden.
13. Hižman, J. (2004). *Upravljanje človeških virov s primerom upravljanja javnih uslužbencev v Mestni občini Maribor* (diplomsko delo). Maribor: Ekonomsko – poslovna fakulteta.
14. Holbeche, L. (1998). *Motivating People in Lean Organizations*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
15. Kohont, A. (2005). Razvrščanje kompetenc. V M. S. Pezdirc (ur.), *Kompetence v kadrovski praksi* (str. 31-48). Ljubljana: GV Izobraževanje.
16. Kohont, A., & Svetlik, I. (2005). Uvajanje in uporaba kompetenc. V M. S. Pezdirc (ur.), *Kompetence v kadrovski praksi* (str. 51-73). Ljubljana: GV Izobraževanje.
17. Kolektivna pogodba za javni sektor. *Uradni list RS*, št. 57/2008, 23/2009.
18. Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji. *Uradni list RS* št. 18/1991, 53/1992, 13/1993-ZNOIP, 34/1993, 12/1994, 18/1994-ZRPJZ, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997 (2/1997 popr.), 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997-ZPSDP, 87/1997, 3/1998, 3/1998, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 2/1999, 2/1999, 39/1999-ZMPUPR, 39/1999 (40/1999 popr.), 59/1999,

- 59/1999, 59/1999, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 19/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008.
19. Kovač, P., & Stanonik, B. (2000). Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. *Teorija in praksa*, 37 (2), str. 316-329.
  20. Kovač, P. (2000). Vloga usposabljanja pri reformi slovenske javne uprave. *Zbornik Upravne akademije* (str. 9-21). Ljubljana: Upravna akademija.
  21. Kovač, P. (2004). The Principles of Good Governance with the Emphasis on Slovenia within European Union. Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference.
  22. Leisink, P. (2004). Do Public Personnel Policies Nourish Public Service Motivation? Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference.
  23. Lipičnik, B. (1998). *Ravnanje z ljudmi pri delu*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
  24. Lipovec, F. (1970a). *Organizacija podjetja: 1. del: Strukture*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta v Ljubljani.
  25. Lipovec, F. (1970b). *Organizacija podjetja: 2. del: Proces*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta v Ljubljani.
  26. Luckmann Jagodič, B., & Pacek, A. (2003). Vpliv vodij na motiviranost zaposlenih. *HRM Human Resource Management Magazine*, 1 (1) str. 22-24.
  27. Miglič, G. (2000). Vrednotenje učinkov usposabljanja v upravi. *Teorija in praksa*, 37 (2), str. 364-375.
  28. Miglič, G. (2002). *Analiza potreb po usposabljanju*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
  29. Miglič, G. (2003). Smernice razvoja upravljanja znanja na podlagi novosti, ki jih prinaša novi Zakon o javnih uslužbencih. Zbornik *Kadrovski forum javne uprave 2003* (str. 21-30). Ljubljana: GV izobraževanje.
  30. Ministrstvo za javno upravo (2007, 30. november). *Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2006 ter izvedbi letnih razgovorov 2007*. Gradivo Ministrstva za javno upravo št. 1001-13/2007/ 33, 30. november 2007. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
  31. Mondy, W. R., & Premeaux, S. R. (1993). *Management: Concepts, Practices, and Skills* (6<sup>th</sup> ed.). Boston (Mass.): Allyn and Bacon.
  32. Moorhead, G., & Griffin, R. W. (2001). *Organizational Behavior: Managing People and Organizations*, (6<sup>th</sup> ed.). Boston (Mass.): Houghton Mifflin.
  33. Možina, S. (2002). Strateški pomen kadrovskih virov. V S. Možina (ur.), *Management kadrovskih virov* (str. 3-41). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  34. Možina, S., & Jamšek, F. (2002). Merjenje in ocenjevanje uspešnosti kadrovske dejavnosti ter delovnih dosežkov. V S. Možina (ur.), *Management kadrovskih virov* (str. 251-290). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

35. Musek Lešnik, K. Pripadnost in predanost zaposlenih. *IPSOS*. Najdeno 21. februarja 2007 na spletnem naslovu <http://www.ipsos.si/web-data/Templates/podjetje-zaposleni-pripadnostinpredanostzaposlenih.html>
36. Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government*. New York (NY): Penguin Books.
37. Piganiol, R. (1998). Reforma in vodenje javne uprave. *Javna uprava*, 34 (3), str. 489-510.
38. Pirc, S. (2005, 26. maj). Korenček bolje deluje kot palica. *Gazela*, 1 (10), str. 25-26.
39. Potočnik, J. (1997). Zavod – iz preteklosti v prihodnost. V T. Štefe (ur.), *ZMAR: iz preteklosti za prihodnost* (str. 5-10). Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
40. Pusić, E. (2002a). *Nauka o upravi* (XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje). Zagreb: Školska knjiga.
41. Pusić, E. (2002b). *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
42. Robbins, S. P., & Decenzo, D. A. (2004). *Fundamentals of Management: Essential Concepts and Applications* (4<sup>th</sup> ed.). Upper Saddle River (N.J.): Prentice Hall.
43. Robbins, S. P., & Judge, T. (2009). *Organizational Behavior* (13<sup>th</sup> ed.). Upper Saddle River (N.J.): Pearson Prentice Hall.
44. Rozman, R. (1996). Teorija organizacije. Zbornik povzetkov člankov *Mednarodne konference, posvečene petdesetletnici Ekonomske fakultete* (str. 513-518). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
45. Rozman, R. (1998). O ravnanju z zaposlenimi in o ravnanju z njihovimi zmožnostmi: uveljavljanje in razvijanje le-teh. *Organizacija*, 31 (1), str. 5-8.
46. Rozman, R. (2006). Družbena odgovornost kot načelo uspešnosti združb. Zbornik referatov 7. *znanstvenega posvetovanja o organizaciji: Družbena odgovornost in etika v organizacijah* (str. 51-56). Brdo pri Kranju: Univerza v Mariboru.
47. Rozman, R., & Sitar, A. S. (2007). Impact of Organizational Learning and Knowledge Management. Zbornik *The 23<sup>rd</sup> EGOS Colloquium: Beyond Waltz – Dances of Individuals and Organization*. Berlin: Social Science Research Center.
48. Rozman, R. (2008). Spreminjanje kulture v združbah. Zbornik referatov 9. *znanstvenega posvetovanja o organizaciji: Vloga kulture v združbah* (str. 1-9). Brdo pri Kranju: Društvo Slovenska akademija za management.
49. Rusch, W. (1998). Proizvajalec in izvajalec storitev – javni sektor v moderni demokratični družbi. *Javna uprava*, 34 (3), str. 473-480.
50. Sherman, A., Bohlander, G., & Snell, S. (1998). *Managing Human Resources* (11<sup>th</sup> ed.). Cincinnati: South Western College.
51. Sklep o organizaciji in delovnem področju Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. *Uradni list RS* št. 12/2001.
52. *Slovenska javna uprava v številkah*. Najdeno 22. marca 2009 na spletnem naslovu [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/zgiban\\_anka\\_SLO.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/zgiban_anka_SLO.pdf)



53. Stare, J. (1998). Usposabljanje vodilnih uslužbencev za funkcionalen prenos znanja v upravi. Zbornik *17. posvetovanja organizatorjev dela* (str. 240-244). Portorož: Center za izobraževanje in svetovanje pri Fakulteti za organizacijske vede v Mariboru.
54. Statistični urad Republike Slovenije (b.l). Povprečne mesečne bruto in neto plače in nominalni indeksi bruto in neto plač pri pravnih osebah, po dejavnostih, Slovenija, december 2008, končni podatki. Najdeno 22. marca 2009 na spletnem naslovu <http://www.stat.si/PrikaziDatoteko.aspx?id=2501>
55. Statistični urad Republike Slovenije (b.l). Povprečne mesečne plače, Slovenija, december 2008 – KONČNI PODATKI. Najdeno 22. marca 2009 na spletnem naslovu [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?ID=2169](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?ID=2169)
56. Steijn, B., & Smulders, P. (2004). Work Values and Work Experiences in the Dutch Public and Private Sector. Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference.
57. Svetic, A. (1998). Kako ravnati z zaposlenimi za obvladovanje kakovosti pri delu. Zbornik *17. posvetovanja organizatorjev dela* (str. 682-687). Portorož: Center za izobraževanje in svetovanje pri Fakulteti za organizacijske vede v Mariboru.
58. Svetlik, I. (2002a). Analiza dela in določanje lastnosti delavcev. V S. Možina (ur.), *Management kadrovskih virov* (str. 101-130). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
59. Svetlik, I. (2002b). Pridobivanje, izbiranje in uvajanje delavcev. V S. Možina (ur.), *Management kadrovskih virov* (str. 133-173). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
60. Svetlik, I. (2005). O kompetencah. V M. S. Pezdirc, *Kompetence v kadrovski praksi*. Ljubljana: GV Izobraževanje, str. 13-27. Ljubljana: GV Izobraževanje.
61. Štokelj M. (2001). *Motiviranje ljudi pri delu* (diplomsko delo). Portorož: Turistica, Visoka šola za turizem.
62. Toennisson, K. (2004). Impact of Public Sector Reform Initiatives on Performance Measurement: The Perspective of Estonian Local Governments. Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference.
63. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2002). *Pravilnik o izobraževanju zaposlenih* (interno gradivo). Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
64. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2008). *Splošni podatki Urada za makroekonomske analize in razvoj* (interno gradivo). Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
65. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenice. *Uradni list RS* št. 53/2008.
66. Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. *Uradni list RS* št. 51/2008.
67. Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. *Uradni list RS* št. 98/2008.
68. Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih. *Uradni list RS* št. 58/2003, 81/2003, 109/2003, 22/2004, 43/2004 (58/2004 popr.), 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005,

- 49/2006, 140/2006, 9/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008, 8/2009, 63/2009, 73/2009).
69. Vandenabeele, W., Hondeghem, A., & Maesschalck, J., (2004). Values and Motivation in Public Administration: Public Service Motivation in an International Comparative Perspective. Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference
  70. Vavtar, B. (1999). *Odgovornost javnih uslužbencev* (magistrsko delo). Ljubljana: Pravna fakulteta.
  71. Vecchio, R. P. (1995). *Organizational Behavior* (3<sup>rd</sup> ed.). Fort Worth: The Dryden Press.
  72. Vlada Republike Slovenije (2001, 31. maj). *Akcijski načrt Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir*. Sklep Vlade Republike Slovenije št. 016-05/2001-3, 31. maj 2001. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
  73. Vlada Republike Slovenije (2002, 18. april). *Poročilo o izvajanju programa odprave administrativnih ovir (OAO)*. Gradivo Vlade Republike Slovenije št. 016-05/2001-8, 18. april 2002. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 2002.
  74. Vlada Republike Slovenije (2004, 22. april). *Akcijski načrt za odpravo administrativnih ovir v letu 2004*. Sklep Vlade Republike Slovenije št. 016-05/2001-13, 22. april 2004. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 2004.
  75. Vlada Republike Slovenije (2006, 26. april). *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev v obdobju 2006-2008*. Sklep Vlade Republike Slovenije št. 60402-1/2006/6, 26. april 2006. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 2006.
  76. Vrhunc, D. (2006). Vpliv uvajanja sistema učinkovitega vodenja na organizacijsko klimo in zadovoljstvo zaposlenih. *HRM Human Resource Management Magazine*, 4 (12), str. 48-50.
  77. Zupan, N. (2002). Plače in nagajevanje zaposlenih. V S. Možina (ur.), *Management kadrovskih virov* (str. 293-324). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  78. Zakon o delovnih razmerjih. *Uradni list RS* št. 42/2002, 103/2007.
  79. Zakon o državni upravi. *Uradni list RS* št. 52/2002, 110/2002, 56/2003, 83/2003-UPB1, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 89/2007 Odl.US: U-I-303/05-11, 126/2007-ZUP-E, 48/2009.
  80. Zakon o javnih uslužbencih. *Uradni list RS* št. 56/2002, 110/2002, 02/2004, 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005, 75/2005, 113/2005, 32/2006-UPB2, 11/2007 Odl.US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008.
  81. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. *Uradni list RS* št. 56/2002, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 121/2006 (sklep – priloga 1 ZSPJS), 57/2007, 95/2007-UPB7, 17/2008, 58/2008, 80/2008, 48/2009).
  82. Zakon o Vladi Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997 23/1999, 119/2000, 30/2001, 52/2002, 123/2004, 24/2005 – UPB1,

109/2008, 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16.

83. Žurnal (2006, 5. maj) *Zlata lastovka javnega sektorja za najbolj prijaznega javnega uslužbenca!* Žurnal, str. 65.

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**MAGISTRSKO DELO**

**ALENKA BITENC**



UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**RAZVIJANJE ZMOŽNOSTI ZAPOSLENIH V JAVNI UPRAVI**

Ljubljana, februar 2010

ALENKA BITENC

## **IZJAVA**

Študentka Alenka BITENC izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Rudija ROZMANA in dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 25. 2. 2010

Podpis: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD</b>	<b>1</b>
<b>1. RAVNANJE S KADRI</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Razvoj ravnanja s kadri</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Upravljanje in ravnanje ter vloga kadrovske funkcije</b>	<b>5</b>
1.2.1 Upravljanje in ravnanje	5
1.2.2 Vloga kadrovske funkcije	6
<b>2. RAZVOJ ZMOŽNOSTI ZAPOSLENIH</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Opredelitev zmožnosti zaposlenih</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Razvoj zmožnosti zaposlenih</b>	<b>11</b>
2.2.1 Učenje: izobraževanje in usposabljanje	11
2.2.2 Izobraževanje	12
2.2.3 Usposabljanje	13
2.2.4 Izpopolnjevanje	15
<b>2.3 Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih</b>	<b>16</b>
2.3.1 Proces ravnanja z zmožnostmi zaposlenih	16
2.3.2 Nabor kadrov	19
2.3.3 Izbira kadrov	20
2.3.4 Namestitev kadrov	21
2.3.5 Letni razgovori o delu	22
2.3.6 Ocena uspešnosti dela	23
2.3.7 Nagrajevanje in napredovanje	25
2.3.8 Nazadovanje in odpoved	27
2.3.9 Motiviranje	28
2.3.9.1 Opredelitev motiviranja	28
2.3.9.2 Vrste potreb in njihova vloga pri motiviranju	29
2.3.9.3 Teorije motiviranja	30
2.3.10 Razvoj kariere	33
<b>3. RAZVOJ JAVNE UPRAVE IN RAVNANJE Z ZMOŽNOSTMI ZAPOSLENIH</b>	<b>35</b>
<b>3.1 Opredelitev in značilnosti javne uprave</b>	<b>35</b>
<b>3.2 Razvoj zmožnosti zaposlenih v javni upravi</b>	<b>39</b>
3.2.1 Reforme javne uprave po svetu	39
3.2.2 Reforme javne uprave v Sloveniji	41
3.2.3 Izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v javni upravi	44
<b>3.3 Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih v javni upravi</b>	<b>47</b>



3.3.1	Nabor kadrov	47
3.3.2	Izbira kadrov	50
3.3.3	Namestitev kadrov	52
3.3.4	Letni razgovori o delu	52
3.3.5	Ocena uspešnosti dela	54
3.3.5.1	Nagrajevanje	54
3.3.5.2	Napredovanje	57
3.3.5.3	Nazadovanje in odpoved	60
3.3.6	Motiviranje v javni upravi	61
3.3.7	Razvoj kariere	62
<b>4.</b>	<b>RAZVOJ ZMOŽNOSTI ZAPOSLENIH V URADU ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ – UMAR</b>	<b>62</b>
<b>4.1</b>	<b>Predstavitev UMAR</b>	<b>62</b>
<b>4.2</b>	<b>Razvoj zmožnosti zaposlenih – izobraževanje in usposabljanje</b>	<b>63</b>
<b>4.3</b>	<b>Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih</b>	<b>65</b>
4.3.1	Nabor karov	65
4.3.2	Izbira kadrov	65
4.3.3	Namestitev kadrov	65
4.3.4	Letni razgovori o delu	65
4.3.5	Ocena uspešnosti dela	66
4.3.6	Nagrajevanje, napredovanje, odpoved in motiviranje	67
4.3.7	Razvoj kariere	68
	<b>SKLEP</b>	<b>68</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI</b>	<b>71</b>
	<b>KAZALO TABEL</b>	
	<b>Tabela 1: Faze upravljalno-ravnalnega procesa</b>	<b>6</b>
	<b>Tabela 2: Proces ravnanja z znanjem</b>	<b>17</b>
	<b>Tabela 3 : Kaj je za zaposlene pomembno pri delu</b>	<b>24</b>
	<b>Tabela 4: Slovenska javna uprava – izobrazbena struktura zaposlenih</b>	<b>64</b>
	<b>Tabela 5: Primerjava podatkov ocen uradnikov v letih 2004, 2005 in 2006 – ministrstva in vladne službe</b>	<b>66</b>
	<b>Tabela 6: Primerjava podatkov ocen uradnikov v letih 2004, 2005 in 2006 –UMAR</b>	<b>67</b>
	<b>KAZALO SLIK</b>	
	<b>Slika 1: Primer uresničevanja psiholoških pogodb</b>	<b>25</b>

## UVOD

Ob pomanjkanju naravnih virov ter skrbi za okolje, večjih zahtevah po kakovostnih izdelkih in pritisku globalne konkurence vidijo združbe prihodnost predvsem v znanju (Svetlik, 2005, str. 19). Tehnična prednost ni več toliko pomembna, pomembno je, kako delati po novem, drugače, kako kaj spremeniti in inovirati, pri čemer so glavna konkurenčna prednost ustvarjalnost in inovativnost zaposlenega ter tudi druge zmožnosti, ki jih zaposleni podeduje, ali si jih pridobi v življenju. Razvila se je veda »ravljanje z zaposlenimi«, »ravljanje s kadri« ali »ravljanje z zmožnostmi zaposlenih« (*Human Resource Management*), ki jih ravnatelji kadrujejo, izbirajo, jim omogočijo, da napredujejo, in ravnajo z njihovimi zmožnostmi (Rozman, 1998, str. 5-7).

Pomembno je namreč izrabiti zmožnosti zaposlenih in jih ustrezno, upošteva je zaposlene in potrebe združb, razviti ter doseči, da zaposleni s čim manj napora in stroški dosežejo želeno raven in obseg potrebnih dobrin. Pri tem mora vsaka združba glede na svoj prihodnji razvoj skušati oblikovati strategijo ravnanja z zmožnostmi zaposlenih.

Razvijanje zmožnosti zaposlenih poteka skozi ves kadroviski proces, od pridobivanja in nabora kadrov, uvedbe kadrov v delovni proces, ocenjevanja njihove uspešnosti do nagrajevanja in napredovanja, pri čemer tudi kadroviski proces ni več le pridobivanje in izbira kadrov, ampak zajema izobraževanje, osebni razvoj, kulturo in odnose med zaposlenimi, inovativno dejavnost, medicino dela, nagrajevanje, spremljanje razvoja kadrov in raziskovanje kadroviskih pojavov (Možina, 2002, str. 8).

Pomen zaposlenih in njihovih zmožnosti pa ni velik le v gospodarskih združbah, marveč tudi v negospodarskih torej tudi v javni upravi. V javni upravi v preteklosti razvijanje in izraba zmožnosti zaposlenih ni bilo tako pomembno, saj je večina dela potekala po pravilih. S spreminjanjem dela v javni upravi pa postaja tudi ravnanje z zmožnostmi zaposlenih vse pomembnejše.

Namen proučevanja zmožnosti zaposlenih je z izrabo in razvojem zmožnosti doseči večjo uspešnost zaposlenih, hkrati pa to znanje pomaga pri odločitvah glede primernosti posameznih kadrov za določeno delo, s čimer se povečuje tudi uspešnost združb. Podobna problematika izrabe in razvoja zmožnosti se pojavlja tudi v organih javne uprave, med katere spada Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR), kjer sem bila zaposlena do novembra 2008. Namen dela je izboljšati zmožnosti zaposlenih v javni upravi, posebej še na UMAR, saj so zadovoljni in strokovno ustrezni kadri temelj dolgoročnega ter uspešnega poslovanja.

Cilj dela je teoretično proučiti proces izrabe in razvijanja zmožnosti zaposlenih v podjetjih in javni upravi ter posebej na UMAR in tako prispevati k izboljšanju njihove izrabe. Skušala bom dokazati, da so zmožnosti zaposlenih v javni upravi zaradi:

- slabih plač,
- pomanjkanja drugih denarnih in nedenarnih sistemov nagrajevanja,
- slabe izobrazbene strukture,
- togega in počasnega sistema napredovanja,
- ravnateljev, ki predvsem nadzorujejo, man pa vodijo in
- narave delovanja javne uprave, katere cilj ni večji dobiček in s tem boj za kupca,

slabo razvite, pri čemer bom prikazala konkretni primer stanja na UMAR.

Prikazala bom glavne motivacijske teorije in modele, pri čemer bom skušala ugotoviti, kateri so glavni motivacijski dejavniki v javni upravi in ali ima družbena odgovornost javnih uslužbencev pri tem kakšno vlogo, saj denimo Pusić (2002a, str. 130) pričakuje, da se s poistovetenjem z združbo (tj. javno upravo) poveča tudi motivacija javnih uslužbencev.

Z analizo strokovne literature in virov bom predstavila:

- razvoj in ravnanje z zmožnostmi zaposlenih na splošno, v javni upravi in na UMAR,
- motivacijske dejavnike, ki imajo pri tem pomembno vlogo.

Analiza teh postopkov v javni upravi bo, ob upoštevanju normativne ureditve, zajemala postopke od pridobivanja in nabora kadrov (Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, Ur.l. RS, št. 58/2003, 81/2003, 109/2003, 22/2004, 43/2004 (58/2004 popr.), 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008, 8/2009, 63/2009, 73/2009), izrabe njihovih zmožnosti, razvoja kariere z razvojem njihovih zmožnosti (Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006-2008, 2006, Pravilnik o izobraževanju zaposlenih, 2002, Letni pogovor s sodelavcem, 2003), do nagrajevanja in napredovanja v plači ter v nazivih (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009, v nadaljevanju ZSPJS). Skušala bom ugotoviti, kako to vpliva na motivacijo zaposlenih in kakovost dela, ki se kaže v odnosu do strank, in na družbeno odgovornost na splošno.

Podrobneje bom analizirala, kako zmožnosti zaposlenih razvijajo na UMAR in kako zaposlene motivirajo. Na podlagi ankete o zadovoljstvu zaposlenih pa bomo ugotovili ali temeljna hipoteza velja ali ne, na katerih področjih so potrebne izboljšave, ali so te v domeni UMAR in ali bi bilo treba za izvedbo izboljšav spremeniti zakonodajo. Boljša delovna uspešnost zaposlenih bo dosežena, če bodo zaposleni bolj motivirani, da z izrabo svojih zmožnosti dosežejo čim večji učinek oziroma da svoje zmožnosti razvijajo in dopolnjujejo, tako da bodo sposobni opravljati tudi zahtevnejše naloge, kot so jih doslej, da bodo ustvarjalni in inovativni.

Omenjenemu pristopu sledi tudi struktura poglavij. Začnem s prikazom in opredelitvijo ravnanja s kadri. V splošnem delu sledi ključno poglavje o razvoju zmožnosti zaposlenih, ki daje temelj za tretje poglavje. V njem najprej prikažem značilnosti javne uprave, zatem pa podrobneje značilnosti ravnanja z zmožnostmi zaposlenih v njej. Četrto poglavje pa sledeč enakemu procesu, prikaže še nekaj značilnosti razvoja zmožnosti zaposlenih v Uradu za makroekonomske analize in razvoj.

Naj še opozorim, da je na obravnavanem področju precejšnja zmeda glede izrazov. Prvič je že vprašljivo samo razlikovanje med kadrovsko funkcijo (*personnel function*) in ravnanjem z zmožnostmi zaposlenih (*human resource management* ali *HRM*). Drugič pa gre za prevod angleške besede *human resource management*, ki se prevaja kot management, upravljanje, ravnanje s človeškimi, kadrovskimi viri, zmožnostmi. V času, ko izraz *human resource management* ali *HRM* še ni bil uveljavljen, je Lipovec (1970b, str. 83) omenjal ljudi kot skupke lastnosti. Rozman pa kasneje (1998, str. 5-7), v svojem članku O ravnanju z zaposlenimi in o ravnanju z njihovimi zmožnostmi: uveljavljanje in razvijanje le-teh, opozarja, da »človeški viri« niso ustrezen prevod angleškega izraza *human resources*, ki ga največkrat zasledimo v besedilih, saj z njimi pogosto razumemo zaposlene same ali njihove zmožnosti. Zato za ta namen najdemo veliko primernejše izraze, kot so »ljudje«, »zaposleni« ali »kadri«. Izraz *human resource management* pa lahko slovensko prevedemo kot »ravnanje z zaposlenimi«, »ravnanje z zmožnostmi zaposlenih« ali tudi kot »ravnanje s kadri«, ki jih ravnatelj kadrujejo, izbirajo, jim omogočajo, da napredujejo in ravnajo z njihovimi zmožnostmi. Zato v delu uporabljam izraz ravnanje s kadri ali ravnanje z njihovimi zmožnostmi, pri čemer z ravnanjem razumem zlasti ravnanje in izrabo njihovih zmožnosti.

## **1. RAVNANJE S KADRI**

### **1.1 Razvoj ravnanja s kadri**

Za doseganje večje učinkovitosti zaposlenih so se oblikovali različni načini ravnanja z zaposlenimi. V obdobju, ko se je delalo le z lastnimi rokami, je bilo pomembno, da je bil delavec fizično sposoben in močan, v obdobju industrijske revolucije pa, da je bil sposoben s strojem delati in čim več narediti ter da je bil priden in ubogljiv, njegove druge zmožnosti pa v tem času niso bile pomembne. Zmožnosti so pri tem mišljene kot seštevek znanja, sposobnosti in motivacije, ki skupaj tvorijo poglavitno mobilizacijsko silo človeka in mu dajejo možnosti za doseganje uspeha (Lipičnik, 1998, str. 28).

V predindustrijski dobi je bilo usposabljanje posameznika usmerjeno v razvoj njegovih zmožnosti, da je lahko opravljal delo. Z industrializacijo so se začele večja tehnična delitev dela, standardizacija, specializacija, koncentracija in centralizacija, zato se je število delovnih nalog pri posameznem delavcu zmanjšalo. Njegove zmožnosti se niso povečevale (dokvalifikacija), ampak manjšale (dekvalifikacija). Bolj kot sposobnosti, ki so bile

pomembne prej, kot so inovativnost, reševanje problemov, odločanje, komuniciranje s sodelavci in strankami, prenašanje znanja na druge, so postale pomembne druge zmožnosti, kot so poslušnost in vzdržljivost, skratka izvajanje natančno določenih nalog po navodilih nadrejenih. Industrijski sistem je torej vodil v poneumljanje delavcev, dokler ni posredovala država in uvedla obvezno šolanje, ki je bilo osnovno in splošno ter ni bilo namenjeno pridobivanju zmožnosti, je pa bilo predhodnica kasnejših izobraževalnih procesov (Svetlik, 2005, str. 14-15).

Do konca 19. stoletja so bila vsa gospodarstva večinoma agrarna, 90 odstotkov prebivalstva je bilo zaposlenega v poklicih, povezanih s kmetijstvom. Bili so navajeni opravljati več različnih del in sami odločati, kdaj in kaj bodo delali, njihovi rezultati pa so bili odvisni od vloženega truda. Do sredine 20. stoletja se je večina razvitih držav preusmerila v industrializacijo, zaposleni pa so se zaposlili v formalno urejenih združbah z ozko opredeljenimi delovnimi nalogami za množično proizvodnjo. Nastala je nova vrsta zaposlenih, delavci v proizvodnji, ki je do leta 1950 prevladujoča vrsta delovne sile v razvitih državah. Število delavcev v proizvodnji se je v zadnjem času izredno hitro zmanjšalo, pri čemer se povečuje število zaposlenih v storitvenih dejavnostih, ki v ZDA in Kanadi pomeni že tri četrtine delovnih mest (Robbins & Decenzo, 2004, str. 44-45).

V začetku 70. let prejšnjega stoletja se je začela doba informatike z novimi tehnološkimi rešitvami, ki je tudi pospešila razvoj storitvene dejavnosti. V ZDA se z informatiko in njenim razvojem ukvarja tretjina zaposlenih, najpomembnejša novost, ki je pospešila razvoj informatike, pa je bil začetek uporabe svetovnega spleta, ki je popolnoma spremenil pravila v poslovnem svetu. Nacionalna podjetja so začela poslovati na svetovnem, globalnem trgu, kjer meje niso več ovira, če so se zaposleni pripravljene prilagoditi različnim kulturam z njihovimi političnimi in družbenimi posebnostmi (Robbins & Decenzo, 2004, str. 44-45).

Vloga države se je skozi zgodovino zelo spreminjala. Včasih so državne orožarne delale orožje, saj je bilo popolnoma nepredstavljivo, da bi nekaj tako pomembnega delala zasebna podjetja. Zdaj je ravno nasprotno. Včasih si tudi ni nihče predstavljal, da bo država skrbela za revne in socialno ogrožene, dokler ni socialne države v 70. letih 19. stoletja uvedel Bismarck (Osborne & Gaebler, 1993, str. xvi-xv).

V 30. letih prejšnjega stoletja se je začela poindustrijska faza. Rast energijsko potratnih tovarn je zavrl naftni šok v 70. letih. Družbe so se zavedle, da so surovine količinsko omejene in da bo treba vire varčno uporabljati za proizvodnjo boljših, okolju prijaznejših izdelkov. Zato se je razvojna paradigma spremenila: namesto rasti je postal pomemben razvoj, ki pa ga s slabo izobraženimi in nekvalificiranimi zaposlenimi ni mogoče dosegati. Tehnologije so postajale naprednejše, začela se je uporaba računalniške tehnologije, v združbah so nastale potrebe po delovnih timih in zaposlenih, ki samoiniciativno ugotavljajo probleme v delovnem okolju, dajejo predloge za rešitve in inovacije, ki so

pripravljeni samostojno odločati in za to prevzemati ustrezno odgovornost, ki so večji komuniciranja s sodelavci in strankami. Znova so postale zaželene zmožnosti, ki so jih imeli zaposleni v obrtniškem sistemu, čeprav v sodobnem času bolj temeljijo na teoretskih spoznanjih in modelih, mnogo manj pa na izkustvu (Svetlik, 2005, str. 15-17).

Dejavnik razvojne paradigme je tudi globalizacija, ki povezuje svet v nedeljivo, gospodarsko in kulturno celoto. Kar združbe še vedno postavlja v neenak položaj je dostopnost do kadrov, ki niso tako mobilni kot recimo kapital, in kadri tako postanejo njihova primerjalna prednost glede na druge združbe. Ker želijo države obdržati uspešne združbe, te pa so zainteresirane, da njihove države vlagajo v razvoj kadrov, poteka ekonomska tekma tudi med državami. Te posvečajo vse večjo pozornost izobraževanju s tem, da povečujejo vlaganje v izobraževanje in spodbujajo zasebno vlaganje ter posodablja izobraževalne programe, s čimer povečujejo izobrazbeno raven prebivalstva. Izobrazbeni standard je v zadnjih letih postal vsaj opravljena srednja šola (Svetlik, 2005, str. 17). Podjetja pridobivajo konkurenčno prednost z zaposlovanjem sposobnih in učinkovitih posameznikov, ki imajo razmeroma redke zmožnosti (spretnosti, znanje in sposobnosti), ki jih je težko posnemati in ki so ustrezno organizirani (Sherman, Bohlander & Snell, 1998, str. 5). Poleg tega je dodatna konkurenčna prednost podjetij, če zaposlenim omogočijo pridobivanje specifičnega znanja in sposobnosti, ki jih sicer ni na voljo na trgu in ki ga njihovi konkurenti še nimajo (Svetlik, 2005, str. 18).

Glavni dejavniki, ki opredeljujejo usmeritve svetovnega gospodarstva, so tudi glavni dejavniki razvoja kadrov v svetu, ki se vse bolj globalizira, skupaj s trgom dela, dejavnik, ki pomembno pripomore h globalizaciji trgov, pa je informacijska tehnologija. Velika planska gospodarstva, do nedavnega zaprta, se odpirajo (Kitajska), za zdaj le z izvozom izdelkov, delovna sila pa ostaja še doma, čeprav vse več združb tja seli svojo proizvodnjo. V vse bolj konkurenčnem okolju prihaja do sprememb v združbah zaradi prilagajanja, povečala se je mobilnost kapitala in delovne sile. Vendar se kapital pogosto seli za delovno silo oziroma usposobljenimi kadri, saj pogosto izobraževalne ustanove vplivajo na odločitev združbe o izbiri lokacije. Vse večji pomen imajo ustvarjanje, izpopolnjevanje in smiselna izraba znanja v združbah. Pridobivanje in izbira kadrov postajata pomembna dela kadrovske dejavnosti, sem pa spada tudi strategija pridobivanja znanja in zadrževanja najbolj usposobljenih kadrov v združbi (Možina, 2002, str. 34-35).

## **1.2 Upravljanje in ravnanje ter vloga kadrovske funkcije**

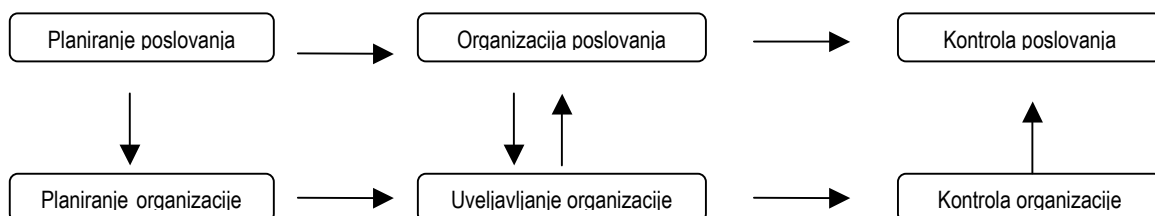
### **1.2.1 Upravljanje in ravnanje**

Organizacijske strukture v združbi so lahko enovite ali zložene, neformalne in formalne in imajo različne lastnosti, kot so trajanje, smer, jakost, sprejemljivost, kompleksnost. Temeljna razmerja izvirajo iz lastnine, ki določa tri temeljne vloge v združbi – upravljanje, ravnateljstvo in izvedbo. Upravljanje je vloga lastnikov in izvira iz socialno-

ekonomskega sistema, tj. lastnine, kaže pa se v kontroli in v usmerjanju ravnateljevanja v podjetju. Ravnateljevanje je proces usklajevanja dela, ki z mandatom lastnikov poteka z delovnimi procesi odločanja, to so načrtovanje, uveljavljanje in kontrola. Za doseganje uresničitev interesov lastnikov in smotrno doseganje ciljev ravnatelj s koordinacijo dela, ciljev in interesov usklajujejo razmerja in procese. Neizogiben del razmerij in procesov so tudi konflikti, s katerimi se združba spreminja in razvija (Rozman, 1996, str. 514-515).

Najpogostejša razmerja v združbi so tehnična, komunikacijska, oblastna in motivacijska, ki so lahko neformalna ali formalna. Oblastno razmerje, ki je samo formalno, jih iz neformalnih razmerij spremeni v formalna, tako tehnično razmerje postane delovna naloga, motivacijsko razmerje postane odgovornost, razmerje moči pa avtoriteta. Od ravni nalog, odgovornosti in avtoritete je odvisen položaj posameznika v hierarhiji podjetja, pri čemer je vodenje proces vplivanja na druge s komuniciranjem, motiviranjem in uporabo lastnosti, ki jih združba pridobi s kadrovanjem posameznikov z različnimi lastnostmi, potrebnimi za oblikovanje razmerij in procesov. V procesnem delu pa je organizacija zagotavljanje smotrnega delovanja ljudi v združbi in doseganja ciljev združbe. To zagotavljanje smotrnosti poteka v procesih planiranja poslovanja, organiziranja in kontrole poslovanja. Samo organiziranje pa je sestavljeno iz planiranja, uveljavljanja in kontrole organizacije (Rozman, 1996, str. 514-515). V tabeli 1 je prikazan okvir uveljavljanja organizacije.

*Tabela 1: Faze upravljalno-ravnalnega procesa*



*Vir: R. Rozman, A. S. Sitar, Impact of Organizational Learning and Knowledge Management, 2007, str. 12*

## **1.2.2 Vloga kadrovske funkcije**

Kadrovska funkcija se v združbi pojavlja kot poslovna in organizacijska funkcija hkrati. Poslovne funkcije skrbijo za ustvarjanje izdelkov in storitev, poleg kadrovske funkcije, ki jo izvaja kadrovska služba (*»personnel«*) in ki skrbi, da je vedno na voljo dovolj kadrov, so to še nabavna, prodajna, proizvodna in finančna funkcija. Organizacijske funkcije pa skrbijo, da poslovne funkcije potekajo čim bolj smotrno, to pa zagotavljajo z vzdrževanjem ustreznih razmerij med zaposlenimi. Poleg kadrovanja zaposlenih oziroma ravnanje z zaposlenimi in neprestanim prilagajanjem razmerij med zaposlenimi so druge organizacijske funkcije še planiranje, kontroliranje, usklajevanje, upravljanje,

ravnateljstvo itd. Pri tem imajo pomembno vlogo vsi ravnatelji: ravnatelji, ki vodijo kadrovske oddelke, in ravnatelji, ki vodijo druge oddelke, saj morajo znati ravnati s človeškimi zmožnostmi, da kadri izpolnijo vloge, za katere so bili zaposleni, in jih usmerjati v strateškem smislu (dolgoročno skrbijo za razvoj kadrov). Funkcija kadrovanja se tako iz nabavne funkcije vse bolj krepi v strateško funkcijo in postane pomoč ravnateljstvu (Rozman, 1998, str. 7-8).

Na ravni združbe poteka faza poslovanja, na individualni ravni pa faza organizacije poslovanja. Faza poslovanja se začne s strateškim planiranjem, ki zagotovi izvedbo poslovanja in se konča s kontrolo poslovanja. Poslovne funkcije nabave, proizvodnje, prodaje, financiranja in kadrovanje se izvajajo s povezavami med posamezniki, ki jim ravnatelji (ali si sami) določijo dolžnosti, odgovornosti, pristojnosti in komunikacije med vsemi ravni. To tvori planirano strukturo organizacije, ki nastane najprej z uvedbo kadrovske funkcije, s katero se izvede potrebno kadrovanje, nato pa sledi še vodenje zaposlenih. Kontrola organizacije pomaga ugotoviti, ali se dodeljene naloge uresničujejo tako, da ustrezno, racionalno in učinkovito zagotavljajo rezultate združbe. Podobno se kontrolira tudi poslovanje združbe (Rozman & Sitar, 2007, str. 12).

Včasih se je kot sestavni del organizacijskega procesa kadrovanja razumelo le najemanje in odpuščanje, sedaj pa vemo, da kadrovanje zajema najemanje, izbiranje, namestitve, ocenjevanje uspešnosti, nagrajevanje, izobraževanje, napredovanje, premeščanje in upokojevanje zaposlenih. Pri tem si predstavljamo zaposlene s skupki lastnosti, prirojenimi, pridobljenimi ali na kakršenkoli način priučenimi, ki jih potrebujejo pri delovnem procesu. Te lastnosti med seboj kombiniramo tako, da dosežemo željeno kakovost in ustvarimo stvarno organizacijo združbe, ki zagotavlja smotrnost delovanja. Najzahtevnejše je kadrovanje za ravnalsko funkcijo, saj so poleg tehničnih lastnosti vse pomembnejše tudi etične, karakterne in družbene lastnosti. Manj zahtevno je kadrovanje za izvedbeno funkcijo, za funkcijo upravljanja pa kadre običajno izbere lastnik (Lipovec, 1970b, str. 82-87).

Sodobni pristop ravnanja z zaposlenimi se je oblikoval na spoznanju, da so le-ti strateškega pomena za vsako združbo, ki se mora hitro odzivati na spremembe v okolju. To je spodbudilo razvoj sodobnih pristopov v ravnanju z zaposlenimi, ki spodbujajo ustvarjalnost in inovativnost zaposlenih z dobrimi medčloveškimi odnosi ter razmerami za dobro delo, kamor spadata tudi razvijanje sposobnosti za pridobivanje novega znanja, prilagajanje novim oblikam dela in spremembam, ki hkrati tudi povečujejo zadovoljstvo zaposlenih in spodbujajo izboljšave. Ovira pri uporabi sodobnejših pristopov ravnanja z zaposlenimi so napačne predstave o neomejenosti njihovega števila in strukture, odpor do vlaganja vanje in mnenje, da so strošek, ne naložba, in slab status kadrovske funkcije v primerjavi z drugimi »strokovnimi« funkcijami v združbah (Hižman, 2004, str. 6).



Danes so najpomembnejše naloge kadrovske funkcije motiviranje in razvoj kadrov, preprečevanje odhoda in povečevanje možnosti za zaposlovanje najboljših kadrov, ki so na trgu (Drevenšek, 2006, str. 23). Tega so se začela zavedati tudi slovenska podjetja, saj se kadrovska funkcija iz izključno administrativne začenja spreminjati v strateško funkcijo, pri čemer je treba uskladiti potrebe in pričakovanja zaposlenih s potrebami in pričakovanji podjetja. To se doseže s partnerstvi z vpletenimi, z najvišjim vodstvom, srednjo ravno ravnateljev, sodelavci in drugimi poslovnimi funkcijami. Če recimo zaradi majhnosti, vsega potrebnega dela ne moremo opraviti v podjetju, se tako delo zaupa zunanjim partnerjem (Brod & Košič, 2006, str. 26-33).

Kot prevod izraza *human resource management*, naj bi bilo mogoče slišati tudi izraz »sproščanje človeških zmožnosti«, pri čemer se nam poraja misel, da so človekove zmožnosti blokirane, ravnateljeva naloga pa je, da jih »spodbudi« k delovanju. To vemo, da povsem ne velja. Res pa je, da učinkovito vključevanje zaposlenih in njihovih zmožnosti v poslovno dogajanje bistveno vpliva na končni rezultat delovanja združbe. Po mnenju nekaterih avtorjev naj bi tehnična prednost enega konkurenta pred drugim trajala le kratek čas, saj tehničnih skrivnosti ne bo več, glavno konkurenčno prednost pa vidijo v izrabi znanih in neznanih človeških zmožnosti (Lipičnik, 1998, str. 26).

Osnovno vprašanje, s katerim se ukvarjajo kadrovske službe, je, ali uveljavljeni načini dela z ljudmi podpirajo prizadevanja za kakovostne izboljšave in zagotavljajo zadostno podporo uresničevanju strateških ciljev združb oziroma dovolj hitro sledijo spremembam v poslovni strategiji. Po mnenju vodstev združb delujejo kadrovske službe predvsem na operativni ravni, premalo pa poznajo razvojne usmeritve in strateške cilje, zato nad procesom poslovanja nimajo pravega pregleda. Običajno so organizirane hierarhično z jasno razmejenimi odgovornostmi in pristojnostmi, njihov način dela pa naj ne bi bil dovolj elastičen. Njihova vloga bi morala v prihodnje biti bolj ravnateljska in strateška, torej, da z aktivnostmi in uvajanjem sprememb dosežejo optimalno izrabo zaposlenih, vodstvu in linijskim vodjem (ki delno prevzamejo operativno vlogo kadrovikov) pa svetujejo pri prevzemanju odgovornosti in odločanju o zaposlenih. Postati morajo sooblikovalci poslovnih odločitev, z uvajanjem kulture nenehnih izboljšav vodenje kadrov nadgrajevati z novimi metodami (sodobne metode reševanja problemov, konfliktnih situacij, vodenje timov, spremljanje ravnanja s časom in viri, uveljavljanje standardov kakovosti ...), okrepite sistem komuniciranja ... (Svetic, 1998, str. 682-687).

Hkrati pa morajo ravnanje z zaposlenimi obvladati tudi drugi vodstveni delavci. Šele v zadnjih dveh desetletjih so v poslovnih šolah spoznali, da ravnatelji poleg svojih tradicionalnih (tehničnih) funkcij planiranja, organiziranja in nadziranja izvajajo tudi vodenje, medosebno komuniciranje in motiviranje. Ravnatelji morajo torej obvladati tudi komunikacijo (izmenjevanje informacij in obvladovanje dokumentacije), ravnanje z zaposlenimi (motiviranje, vzdrževanje discipline, preprečevanje in reševanje konfliktov, izobraževanje) in oblikovanje in vzdrževanje socialnih mrež oziroma uveljavljanje. To

znanje in te zmožnosti določajo njihovo uspešnost v združbi in pri doseganju delovnih rezultatov, pri čemer to dvoje ni nujno povezano. Najuspešnejši v smislu napredovanja so bili ravnatelji, ki so v povprečju 48 odstotkov svojega časa namenili uvajanju in vzdrževanju socialnih mrež, najučinkovitejši v smislu količine in kakovosti dela ter odnosov s sodelavci in njihovega zadovoljstva pa so bili tisti ravnatelji, ki so približno ravno toliko časa posvetili učinkoviti komunikaciji, pri čemer so sočasno opravljali tudi že vlogo ravnanja z zaposlenimi, jih motivirali, preprečevali konflikte in jih izobraževali (Robbins & Judge 2009, str. 38-43).

## **2. RAZVOJ ZMOŽNOSTI ZAPOSLENIH**

### **2.1 Opredelitev zmožnosti zaposlenih**

Lipičnik (1998, str. 26-28) navaja, da so človeške zmožnosti številne (psihične, fizioloških in fizične zmožnosti) in da se nanašajo na različna področja človekovega življenja, glede na način pridobivanja pa lahko govorimo o podedovanih zmožnostih (sposobnosti, spretnosti) in pridobljenih zmožnostih (znanje). Ko govorimo o človeških zmožnostih, pomembnih za delovanje združbe, imamo v mislih sposobnosti, znanje, spretnosti, osebnostne lastnosti, značaj, vrednote in motivacijske dejavnike, pri čemer je manj pomembno vprašanje, katere so zmožnosti, ki jih zaposleni ima, kot dejstvo katere zmožnosti (tj. sposobnosti in znanje) potrebuje za opravljanje določenega dela in kaj želi z njimi doseči, torej tudi, kateri so tisti motivacijski dejavniki, ki ga ženejo pri doseganju ciljev. Če manjka le ena teh zmožnosti, rezultatov ni mogoče doseči.

Pri obravnavi zmožnosti posameznika v povezavi z delom so znanje, spretnosti in sposobnosti ter druge osebne značilnosti, kot so stališča, prepričanja, osebnostne značilnosti, značaj in vrednote, potrebni za uspešnost pri delu, odločilne (Miglič, 2002, str. 160).

**Znanje** je tisto, kar nekdo ve in kar je nujno za njegovo delo. Zaradi znanja je človek sposoben reševanja znanih problemov, ki jih je že videl ali rešil z znanimi rešitvami, pri čemer ni pomembno kje je bilo znanje pridobljeno. V povezavi z določenimi sposobnostmi je možna tudi kombinacija znanja, ki omogoča iskanje še nepoznanih rešitev. Znanje je strateška dobrina vsake združbe, sposobnost ustvarjanja, pridobivanja, ohranjanja in dostopa do znanja ter njegova uporaba so pogoj za njeno učinkovitost. Ustvarjajo ga posamezniki v združbi, združba pa mora z organizacijskim preoblikovanjem doseči, da se staro in novo znanje posameznikov vključi v njeno formalno strukturo (Miglič, 2002, str. 160-162).

**Spretnosti** so v tesni zvezi z dosežki pri delu in se na splošno nanašajo na posameznikovo sposobnost učinkovitega delovanja ter zmožnosti, ki se nanašajo na posameznikovo mentalno in fizično delovanje ter omogočajo hitro in učinkovito motorično reagiranje v

posebnih razmerah. Obstaja več delitev spretnosti, najpogostejše tipe pa navede Miglič (2002, str. 163):

- spretnosti medosebnih odnosov – sposobnost doseganja posameznikovih ali organizacijskih ciljev v povezavi z drugimi posamezniki (komunikacijske spretnosti);
- osebne spretnosti – sposobnost spreminjanja in prilagajanja (samoorganiziranost, obvladovanje stresa..);
- učne spretnosti – sposobnost pridobivanja in uporabe novih informacij;
- delovne oziroma poklicne spretnosti – sposobnost doseganja delovnih uspehov).

**Sposobnost** pomeni zmožnost učiti se spretnosti, zajema pa mentalne, fizične in psihomotorične sposobnosti (Miglič, 2002, str. 160) oziroma je to lastnost, ki najbolj bistveno vpliva na dosežke in uspešnost pri reševanju različnih nalog ter problemov in je potencialnost za razvoj določeni zmožnosti (Kohont, 2005, str. 35).

**Osebnostne lastnosti** so trajne značilnosti, po katerih se posamezniki razlikujejo med seboj. Pri vsakem posamezniku se oblikujejo v značilen vzorec, lasten le njemu, v njegovo osebnost. Delimo jih na temperament, značaj, sposobnosti in telesno zgradbo (Kohont, 2005, str. 35). Te naj bi se ujemale z delovnim okoljem v združbi.

**Vrednote** so pojmovanje ali prepričanje o zaželenih končnih stanjih ali vedenjih, ki presegajo posamezne situacije, usmerjajo in vodijo izbiro ali oceno ravnanja ter pojavov in so urejeni glede na relativno pomembnost ter poleg drugih zmožnosti pripomorejo k (ne)uspešnosti posameznika (Kohont, 2005, str. 36).

**Motivacija** zajema spodbujanje, ohranjanje in usmerjanje telesnih in duševnih dejavnosti zato, da dosežemo določen cilj. Izbira cilja je podlaga za odločitev kako ga doseči (Kohont, 2005, str. 36). Nekateri teoretiki (Fox) postavljajo motivacijo na prvo mesto, saj pove, kaj kandidat vrednoti, kakšne interese ima in kaj želi doseči in ali mu to združba res lahko ponudi (Svetlik, 2002a, str. 119).

Svetlik (2005, str. 13) lastnosti, ki smo jih opredelili kot zmožnosti, imenuje »kompetence« in jih opredeli »kot zmožnosti posameznika, da aktivira, uporabi in poveže pridobljeno znanje, spretnosti, veščine itd.« Z vidika znanja je pri kompetencah treba predvsem vedeti, »kako«, ne le »kaj«, in »zakaj«, torej da je treba poleg poznavanja dejstev in zakonitosti procesa tega tudi obvladati. Ker menim, da je izraz »kompetenca« v slovenski jezik prišel iz angleškega jezika, in ker Grad, Škerlj, Vitorovič (1978, str. 165) angleški izraz *competence* prevedejo med drugim tudi kot »pristojnost, zmožnost, sposobnost«, bom namesto izraza »kompetenca« še naprej uporabljala izraz »zmožnosti«.

Povzetek obširnejše opredelitve zmožnosti Migličeve in drugih teoretikov navaja Andrej Kohont (2005, str. 34), ki meni, da so zmožnosti celota med seboj povezanih sposobnosti, znanja, motivacije, samopodobe in vrednot, ki jih posameznik zna, hoče in zmore porabiti za uspešno delovanje v dani situaciji oziroma, ko to celoto postavimo v okvir socialnega in fizičnega okolja, v katerem mora posameznik rešiti določen problem, opraviti določeno nalogo ali doseči delovne standarde.

Zmožnosti so torej lastnosti in sposobnosti, ki jih človek prinese na svet, in znanje ter izkušnje, ki si jih med življenjem pridobi in ki mu omogočijo delovanje v življenjskih situacijah. Zmožnosti razvijamo oziroma znanje povečujemo z izobraževanjem in usposabljanjem.

## **2.2 Razvoj zmožnosti zaposlenih**

### **2.2.1 Učenje: izobraževanje in usposabljanje**

Razvoj zmožnosti se izvaja z izobraževanjem in usposabljanjem, oboje skupaj pa imenujemo učenje.

Temeljna značilnost sodobnih združb je nenehno prilagajanje spremembam, ki so organizacijske in tehnološke narave. Predvsem tiste s tehnološko naravo zahtevajo od zaposlenih nenehno usposabljanje za delo. Organizacijske spremembe pomenijo nenehen pritisk na zaposlene, da bi bili čim uspešnejši ter učinkovitejši in da bi proizvajali čim boljše proizvode s čim nižjimi stroški, kar sproža potrebo po usposabljanju. (Miglič, 2002, str. 125).

Tesno povezana z razvojem združbe je ideja »učee se organizacije«, ki dosega večjo učinkovitost tako, da se uči z stalnim predvidevanjem sprememb v okolju in prilaganju letem. Da bi postala združba učeča, morajo zaposleni zadostiti nekaterim zahtevam:

- na združbo morajo gledati kot na sistem, v katerem delo enih vpliva na delo drugih;
- imeti morajo skupne cilje in vizijo, ki jih žene k skupnemu cilju;
- ravnatelji morajo pri odločanju o ciljih sodelovati z vsemi ravnmi zaposlenih, ne le z najvišjimi, misleč, da so le ti sposobni strateškega razmišljanja, pri čemer zanemarijo mnenje nižje ravni zaposlenih;
- poudarjeno je skupno reševanje problemov, pri čemer zaposleni izmenjujejo informacije in mnenja;
- zaposleni morajo biti strokovnjaki na svojem področju – to se doseže z zaposlovanjem ustreznih kadrov ali z izobraževanjem;
- odločitve in uspešnost ciljev preskusijo s povratnimi informacijami (učenje z »dvojno zanko«, ko se najprej vprašaš ali to sploh narediti, nato šele kako kaj narediti učinkoviteje);

- pretvarjanje doseženega novega znanja v nove oblike obnašanja in delovanja in njegova koristna uporaba pri razvoju lastnih zmožnosti (DuBrin, 1997, str. 244-245).

Vecchio (1995, str. 158-161) je učenje opredelil kot razmeroma trajno, očitno spremembo v vedenju. Raziskovalci so proces učenja začeli sistematično proučevati šele v 20. stoletju in opredelili tri vrste učenja:

- pogojni refleks – sposobnost odzivanja na določen dražljaj;
- učenje z opazovanjem – izvedba procesa na podlagi opazovanja sodelavca, pri čemer je nagrada povsem psihološke narave, tj. zadovoljstvo, da nam je uspelo osvojiti novo znanje;
- učenje z spodbudami – te so lahko pozitivne ali negativne, način teh spodbud pa zelo vpliva na delovno vzdušje v kolektivu – delo, katerega posledica so pozitivne spodbude, zaposleni delajo z veseljem, delo, katerega posledica so negativne spodbude, če ni dobro opravljeno, pa opravljajo s strahom.

Izobraževanje in usposabljanje sta vse pomembnejša dejavnika v združbah, poslovni cilji in strategije pa določajo obseg sredstev, namenjenih izobraževanju in usposabljanju. Ta niso zanemarljiva, zato jih je treba usmeriti tako, da bodo zadostila potrebam, ki nastanejo v združbi ob spremembah poslovnega, zunanjega, in notranjega okolja (Miglič, 2002, str. 125-126).

Zaposleni morajo svoje znanje z izobraževanjem in usposabljanjem tudi ves čas dopolnjevati, bodisi zato, ker se področje, s katerega je pridobil svoje znanje ves čas razvija bodisi zato, ker prihaja v procesu dela v stik z področjem, ki ga med šolanjem ni spoznal. Včasih, ko so zaposleni opravljali enostavne vrste dela, so se učili s ponavljanjem enega in istega opravila. S kompleksnostjo delovnih nalog, ki se ne ponavljajo tako pogosto in niso več tako enostavne, se morajo zaposleni poučiti o načinu opravljanja delovnih nalog iz literature ali od nekoga, ki jih podučí.

### **2.2.2 Izobraževanje**

Izobraževanje je dolgotrajno in načrtno razvijanje posameznikovih zmožnosti: znanja, sposobnosti in navad, ki mu omogočajo vključitev v družbo in delo. Izboljšuje njegove delovanje in razmišljanje ter vpliva na njegove intelektualne sposobnosti. Delimo ga na splošno in strokovno. Splošno izobraževanje je pridobivanje znanja in sposobnosti, nujnih za življenje in splošno razgledanost, strokovno izobraževanje pa posameznika pripravi na opravljanje poklica in mu da znanje, ki ga za to potrebuje (Miglič, 2002, str. 150-151).

Izobraževalni sistem, zlasti v Srednji Evropi, je temeljil na navajanju faktografskega (kaj) in reflektivnega znanja (zakaj), zmožnosti pa zahtevajo več tehničnega (kako) in socialnega znanja (kdo) in jih je treba upoštevati kot dopolnjevanje znanja. Izobraževalni

programi so zaradi potreb po novem znanju vključevali nove predmete, kot so informacijska tehnologija, komunikacija, tuji jeziki, stare pa so začeli poučevati bolj z vidika njihove uporabnosti. Pri tem so morali spremeniti metode poučevanja in način dela z oblikovanjem situacij, v katerih učenci rešujejo različne praktične probleme. Veliko zmožnosti temelji na tako imenovanem tihem ali skritem znanju, ki se pokaže v konkretnih situacijah in jih šole zaradi omejenih možnosti ne morejo razviti. Na splošno je razvoj zmožnosti najuspešnejši s povezovanjem dela in učenja, saj delodajalci v povezavi z izobraževalnim sistemom lažje oblikujejo ustrezen izobraževalni sistem, ki ga potrebujejo. V reformah izobraževanja je zato veliko poudarek na tehničnem in socialnem znanju, aktivnih oblikah učenja, povezovanju z delodajalci in vseživljenjskem učenju (Svetlik, 2005, str. 23-24).

### 2.2.3 Usposabljanje

Usposabljanje označuje razvijanje oziroma pridobivanje znanja, sposobnosti in spretnosti, ki jih človek potrebuje pri opravljanju konkretnega dela z namenom povečati uspešnost posameznikov, skupine ali združbe (Miglič, 2002, str. 151-152). Večinoma gre pri nadgradnji znanja v združbah bolj za usposabljanje – tiho, dolgoročnejsše učenje, ne toliko za izobraževanje – eksplicitno, kratkoročnejsše učenje, ki ga (večinoma mladi) pridobivajo v izobraževalnih ustanovah.

Za optimalen izkoristek sredstev, ki jih združbe namenijo usposabljanju, naj bi pripravile program usposabljanja, v katerem se glede na potrebe delovnega procesa in zmožnosti zaposlenih opredeli, katerih konkretnih oblik usposabljanja naj se zaposleni udeležijo. Tak program usposabljanja naj bi potekal v štirih fazah:

- analiza potreb,
- priprava programa,
- izvedba programa in
- ocena uspešnosti.

Prva faza je **ugotavljanje potreb po usposabljanju**. Začenja z ugotavljanjem na katero področje je treba usmeriti večjo pozornost in opredeliti vire, ki bodo sodelovali pri izvedbi izobraževanja (tehnični, finančni, človeški) (Sherman et al., 1998, str. 216-218).

Drugi korak v prvi fazi je analiza delovnih nalog, ki opredeli, kakšna naj bi bila, na podlagi delovnih nalog, ki jih zaposleni opravljajo, vsebina programa usposabljanja. Za vodilna delovna mesta in tista, na katerih se izvaja pretežno umsko delo, se potrebne lastnosti in zmožnosti določijo posebej (Sherman et al., 1998, str. 218-219). Analiza delovnih nalog za ugotavljanje potreb opredeli vse glavne sestavine, potrebne za opravljanje nalog, to so znanje, spretnosti, stališča in odnosi oziroma s skupnim imenom zmožnosti. Analiza oceni, ali je usposabljanje dejansko rešitev problema, ali so razlogi za slabo delovno uspešnost

drugje – denimo pomanjkanje finančnih ali drugih oblik spodbujanja, neučinkovit nadzor (Miglič, 2002, str. 77-78).

Tretji korak je osebna analiza, ki določi, kateri zaposleni usposabljanje potrebujejo, kateri pa ne. Kazalec, ki pokaže potrebo po usposabljanju, je običajno osebna ocena oziroma delovna uspešnost, ki pa ne pokaže vedno tudi pravega razloga, zakaj posameznik ni tako uspešen, kot bi si od njega želeli. Če mu primanjkuje znanja, se razlika med želenim in dejanskim stanjem lahko premosti z usposabljanjem in je napotitev na usposabljanje pravi korak k njegovemu boljšemu delu, če pa mu primanjkuje motivacije, je razloge neuspeha treba odpravljati drugače. Naloga ravnatelja je, da ugotovi, kateri je pravi razlog (Sherman et al., 1998, str. 219-220).

Druga faza je **priprava programa usposabljanja**, ki naj bi temeljila na štirih korakih. Prvi korak naj bi določil želene dosežke, želena znanja in spretnosti, ki jih želimo pridobiti in/ali katero vedenje naj bi se spremenilo (Sherman et al., 1998, str. 220). Zaposleni, odgovorni za usposabljanje, morajo poznati strateške usmeritve in načrtovati sistem usposabljanja, skladen s kratko in dolgoročnimi potrebami združbe. Če ti cilji niso jasni, sta priprava in izvajanje programa zahtevna in lahko ne dosežeta želenih učinkov (Miglič, 2002, str. 129).

Drugi pomemben pogoj za uspešno usposabljanje sta pripravljenost zaposlenega na usposabljanje in njegova motiviranost, da se ga udeleži. Spet imajo pri ustvarjanju okolja, naklonjenega usposabljanju, ravnatelji največji vpliv na pozitiven pristop zaposlenih k novim izzivom, z izbiro usposabljanja, ki ustreza tudi osebnim željam zaposlenega, pa ga za usposabljanje najbolje motivirajo (Sherman et al., 1998, str. 220-221).

Tretji korak, pomemben pri pripravi programa usposabljanja, je upoštevanje zakonitosti učenja, kot razlaga cilja učenja, nazoren prikaz snovi, učenje na podlagi praktičnih prikazov ali slik, upoštevanje posameznikovih posebnosti pri učenju, praktične naloge in ponavljanje, učenje v krajših intervalih, priznanje in povratne informacije ob napredku, nagrade in spodbude (Sherman et al., 1998, str. 221-224).

Zadnji, vendar zelo pomemben korak, ki ga navaja Sherman et al. (1998, str. 224-225) je izbira pravega učitelja, ki mora dobro poznati snov, ki jo predava, se mora znati prilagoditi različno sposobnim slušateljem, mora biti iskren in pokazati zanimanje za snov, ki jo predava, mora imeti smisel za humor, mora dati jasna navodila kaj od slušateljev pričakuje, mora pomagati pri razumevanju snovi ter mora snov predavati dinamično in z žarom, da pritegne poslušalce.

Tretja faza je način **izvedbe programa usposabljanja**, odvisen od tega, ali se pri snovi navajajo predvsem gola dejstva ali tudi praktični prikazi. Nekateri načini podajanja snovi so pridobivanje izkušenj in usposabljanje na delovnem mestu, seminarji in konference,

študije posameznih primerov, simulacije, igranje vlog, uvajanje začetnikov v delo, pripravniški programi in priprava na strokovno delo, samostojno usposabljanje po določenem programu, avdiovizualne metode, izobraževanje s pomočjo računalnika in usposabljanje preko spleta (Sherman et al., 1998, str. 225-238).

Četrta faza je **ocena uspešnosti usposabljanja**, ki se izvede po koncu usposabljanja. Za ugotavljanje vpliva na vedenje zaposlenih in na njihovo znanje ter s tem na uspešnost organizacije je na voljo kar nekaj načinov, ki jih opredelijo štiri osnovna merila: reakcija, raven znanja, vedenje in rezultati.

Najenostavnejše in najbolj uporabljeno merilo za ugotavljanje uspešnosti usposabljanja je ocenjevanje reakcije udeležencev, ki lahko posredujejo najbolj celovite informacije o tem, kaj jim je bilo všeč, kaj so pogrešali, kaj se jim je zdelo najbolj koristno in uporabno, ocenijo predavatelja in dajo predloge, kako program usposabljanja izboljšati. Vendar še tako dobro izpeljano izobraževanje nima učinka, če se znanje kasneje ne vključi v delovni proces. S testi, izpeljanimi pred usposabljanjem in po njem se prav tako ugotavlja, ali se je raven znanja, pri enakih možnostih za delo, zvišala. Veliko znanja, pridobljenega na usposabljanjih, se zaradi različnih vidikov okolja ne kaže v uspehu usposabljanja in v spremembi vedenja zaposlenih, pri čemer ravnatelj in predavatelj lahko pomagajo tako, da okoliščine med potekom usposabljanja čim bolj verodostojno približajo okoliščinam na delovnem mestu, če to ni možno, pa posebej poudarijo najpomembnejša dejstva. Če okolica, v kateri zaposleni dela, tega znanja ne sprejema in ga ne podpira, je naloga ravnateljev, da ustvarijo novostim prijazno okolje. Združbe vlagajo v usposabljanje zato, da bodo izboljšale svoje rezultate. Razlikujejo pa se v tem, ali jih predvsem zanima izboljšanje kratkoročnih rezultatov, kot so večja produktivnost, manjši stroški in odpadek, večji dobiček, manj pritožb zaposlenih, ali izobražujejo zaposlene zato, da z novim znanjem in spretnostmi ter z novostim prijaznim okoljem pridobijo konkurenčno prednost pred drugimi in utrdijo svojo dolgoročno strategijo nastopa na trgu. Poleg usposabljanja skušajo združbe ugotoviti, kje so še možnosti izboljšanja rezultatov tudi tako, da ves čas primerjajo uspešnost svojega nastopa z nastopom najboljših na trgu – angl. *benchmarking* (Sherman et al., 1998, str. 238-240).

#### **2.2.4 Izpopolnjevanje**

Tretji pojem, ki tudi opredeljuje pridobivanje novega znanja, so izpopolnjevanje, dopolnjevanje, spreminjanje in sistemiziranje že pridobljenega znanja, spretnosti, sposobnosti in navad. Zaposlenim omogoča, da med delovno dobo osvežujejo, dopolnjujejo, širijo in poglobljajo znanje ter spretnosti, ki izhajajo iz delovnih potreb (Miglič, 2002, str. 156-157).



## **2.3 Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih**

### **2.3.1 Proces ravnanja z zmožnostmi zaposlenih**

V združbi se prepletata pridobivanje znanja v združbi in ravnanje z njim. Pridobivanje znanja v združbi temelji na znanju posameznikov, ki je na podlagi socialne mreže v združbi povezano z znanjem drugih članov združbe. Individualni člani se združbi priključijo zato, ker menijo, da bodo lahko tako, tj. z znanjem drugih in z njihovim sodelovanjem, enostavneje dosegli cilje, kot če bi delovali samostojno. Pri tem znanje združbe ni le seštevek njihovega znanja, ampak se posamezniki s tehničnimi, motivacijskimi, komunikacijskimi in hierarhičnimi povezavami učijo eden od drugega, se srečujejo s problemi in jih skupaj rešujejo. V svoji razviti teoriji organizacije Lipovec vidi odnose kot razlog, sodelovanje pa kot metodo spreminjanja združbe in doseganja njenih ciljev. Na podlagi sodelovanja se usklajujeta učni proces posameznika in njegovo znanje z drugimi člani združbe, pri tem pa je njihovo sodelovanje lahko spontano ali ga vodijo ravnatelji. Pridobivanje znanja mora biti usklajeno na ravni združbe in mora ustrezati potrebam združbe. Ker je sodelovanje vse bolj neformalno, horizontalno in prostovoljno, je tudi merjenje uspešnosti izobraževanja ne le povečanje učinkovitosti, ampak se pojavljajo tudi kazalci, ki merijo kreativnost in inovativnost. S sodelovanjem se zaposleni naučijo prilagajanja drugim, s čimer se zmanjšujejo organizacijski konflikti oziroma nesporazumi (Rozman & Sitar, 2007, str. 1-13).

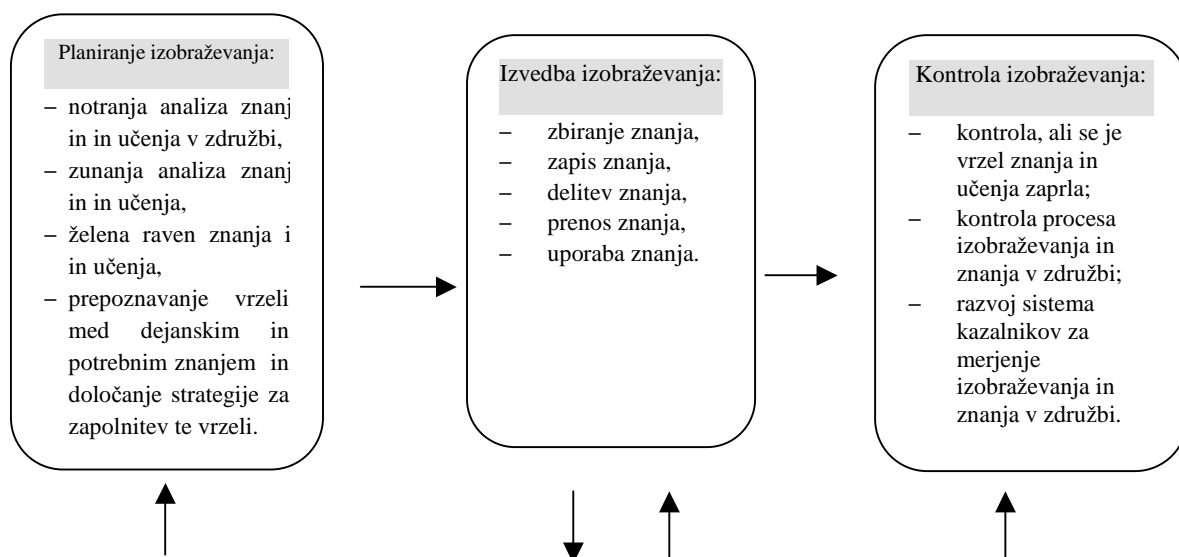
Ljudje niso le seštevek posameznih sposobnosti, saj se odzivajo z vsemi sposobnostmi hkrati, ne z vsako posebej in ker so delovna mesta postala fleksibilnejša, je pomembno, kako se človek s svojimi sposobnostmi uspe vključiti v delovno sredino (Lipičnik, 1998, str. 36-38). Poleg znanja, ki ga je prinesel iz šole, mora zaposleni svoje znanje z izobraževanjem in usposabljanjem tudi ves čas nadgrajevati, ker se področje, s katerega je pridobil svoje znanje ves čas razvija, oziroma prihaja pri delu v stik z področjem, ki ga med šolanjema ni spoznal.

Lipičnik (1998, str. 42-45) omenja mnenje nekaterih teoretikov, da naj bi bila uspešna združba, ki zaposluje, razvija in ohranja veliko zmožnost delovne sile, na podlagi skupne vizije in razvoja strokovne strategije ravnanja s kadri, pri čemer mora upoštevati dejavnike, kot so predvidevanje sprememb združbe in panoge v prihodnosti, pridobivanje uspešnih kadrov, izobraževanje kadrov, razumevanje in razvijanje motivacijskih vzvodov, vzdrževanje uspešnih odnosov v združbi. Po mnenju drugih teoretikov ravnateljstva pa naj bi bile združbe konkurenčne že, če bodo zagotovile kakovost (usmerjenost k popolnemu zadovoljstvu strank), organizacijo (spoštovanje zaposlenega kot enakopravne individualne osebe s kulturnimi posebnostmi in njegovo združevanje v ustrezne delovne skupine) in prožnost (hitro odzivanje na inovacije in spremembe z namenom povečati zadovoljstvo zaposlenih in njihove uspešnosti pri delu).

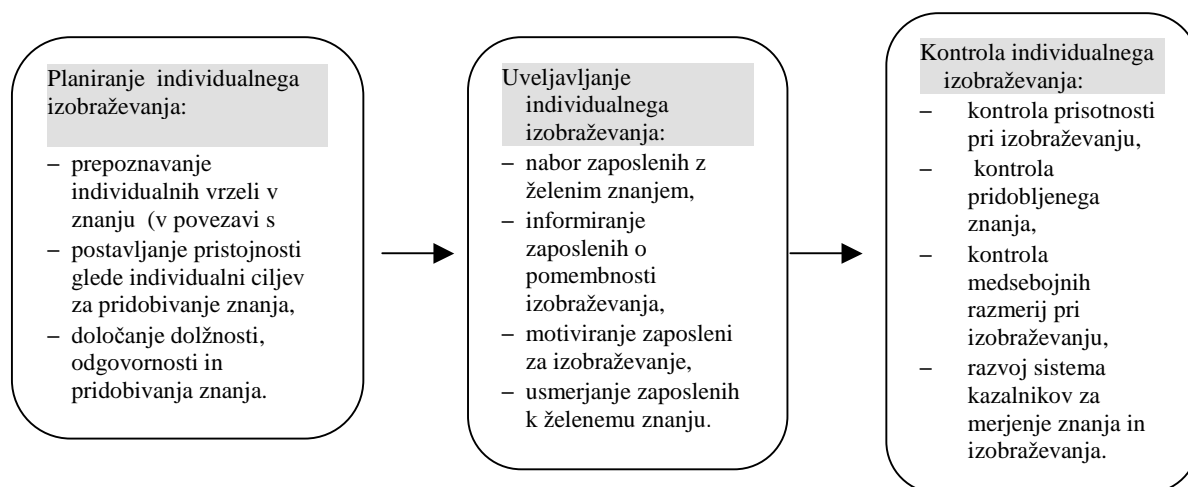
Ravnatelji ugotavljajo, kdo od zaposlenih bo pridobil kakšno znanje, zaposlene motivirajo, da znanje pridobijo in ga delijo z drugimi, jim dajejo pooblastila in odgovornosti, po potrebi pa tudi zaposlujejo nove sodelavce z ustreznim znanjem. Pridobivanje znanja je proces učenja, uporabe in posredovanja znanja drugim, ravnanje z znanjem v združbi pa zagotavlja, da posredovanje znanja, potrebnega v združbi, poteka v okviru vse združbe čim učinkoviteje. Ravnanje z znanjem je tako ravnateljski proces, ki s planiranjem, izvedbo in nadzorom na podlagi sodelovanja med zaposlenimi (učenje povezanih posameznikov) skrbi za prenos potrebnega znanja med zaposlenimi (Rozman & Sitar, 2007, str. 14-17), kar je prikazano v Tabeli 2.

Tabela 2: Proces ravnanja z znanjem

### Raven združbe



### Raven posameznika



Vir: R. Rozman, A. S. Sitar, *Impact of Organizational Learning and Knowledge Management*, 2007, str. 14

Kohont in Svetlik (2005, str. 51-53) navajata, da se združba na izzive lahko odzove z aktiviranjem in ustreznim ravnanjem s kadri, s katerimi uspešno upravlja zmožnosti delovne sile tako, da uskladi in uravnoteži tehnični opis delovnega mesta z zmožnostmi posameznika in oboje poveže s strateškimi cilji združbe. Proces ravnanja z zmožnostmi je dinamičen sistem, ki se spreminja v skladu s potrebami združbe. Namen uvajanje ravnanja z zmožnostmi v združbo je boljše delovanje združbe:

- ker omogoča jasna pričakovanja glede delovnega mesta in vloge zaposlenega na tem delovnem mestu,
- ker omogoča poenotenje določil na vseh ravneh ravnanja kadrov,
- ker omogoča zaposlitev najboljših posameznikov pri katerih se enake zmožnosti iščejo glede na vrsto dela.

Ravnanje zaposlenih na podlagi zmožnosti združuje značilnosti združbe (kultura, vrednote, strateški cilji) in vsebino dela (naloge, standardi, vloge posameznikov), od obeh dejavnikov pa je odvisno, katere zmožnosti posameznika so potrebne za opravljanje konkretnega dela (Kohont & Svetlik, 2005, str. 56-57). Ugotoviti je treba, katere lastnosti mora imeti zaposleni, da bi lahko opravljal delovne naloge in zadovoljeval svoje potrebe. Zato Svetlik (2002a, str. 119) navaja, da si je o kandidatu treba ustvariti sliko, pri čemer njegove **lastnosti** razdelimo na:

- **bistvene** – tiste, brez katerih zahtevanega dela ne bi mogel opravljati,
- **nezaželene** – tiste, ki bi mu preprečevale uspešno opravljanje dela, in
- **želene** – tiste, ki za kandidate pomenijo večjo prednost, čim več jih imajo.

Pri uvedbi sistema zmožnosti v združbo je zelo pomembna vloga ravnateljev, ki določa tudi prioritete združbe ter kako bodo spremembe predstavili zaposlenim. Z ustrezno predstavitvijo, komunikacijo, pripravo zaposlenih na spremembe, sprotnim obveščanjem o poteku sprememb in izvedbi projekta ter njegovih prednostih, spremljanjem povratnih informacij ne le naredijo ugodno klimo za uvedbo sprememb, ampak tudi spodbudijo naprednejše oblike komuniciranja in pospešijo pretok znanja. Ravnatelji so, ker menijo, da morajo sami reševati delovne probleme, preobremenjeni in običajno preveč časa namenijo vprašanju in problematiki, povezanimi z delovnimi nalogami, veliko premalo časa pa posvetijo vodenju. Zaposleni imajo tako občutek, da jim vodje ne stojijo ob strani, da ne dobijo dovolj priznanja za svoje dosežke, zato so nezadovoljni in slabo motivirani. Naloga ravnateljev je, da uravnotežijo svoje delovne naloge in vodenje ter usposobijo zaposlene za čim samostojnejše delo (Kohont & Svetlik, 2005, str. 57-59).

### 2.3.2 Nabor kadrov

Plan pridobivanja kadrov je proces predvidevanja kadrov in priprave ukrepov za usmerjanje kadrov v združbo, v njej in iz nje, z namenom prerazporediti jih čim učinkoviteje, da združba doseže zastavljene cilje (Sherman et al., 1998, str. 124).

Preden se združbe lotijo iskanja novih delavcev, bi morale razjasniti nekaj bistvenih vprašanj:

- kaj je namen delovnega mesta, ali je nujno potrebno in ali dosega svoj namen;
- ali bi ga lahko kombinirali z drugim delovnim mestom ali prerazporedili delovne naloge na druge zaposlene in jih tako bolje izkoristili;
- ali lahko na prosto delovno mesto zaposlimo pripravnika ali zaposlenega, ki je drugje odveč ali je tik pred upokojitvijo in mu tako ponudimo lažje delo.

Če kljub vsem tem ukrepom v združbi ugotovijo, da potrebujejo nove kadre, se začne proces pridobivanja kadrov (Možina et al, 2002, str. 133) oz. nabor kadrov.

Z naborom kadrov lahko nove kadre iščemo med lastnimi kadri ali pridobivamo zunanje kandidate. Notranji kandidati bolje poznajo poslovanje in organizacijo združbe, način poslovanja, poslovno politiko, namene in razmere, v katerih združba posluje. Notranji izbor pozitivno vpliva tudi na druge zaposlene, njihovo željo, da ostanejo v združbi in na njihove odnose. Hkrati pa zunanji kandidati prinesejo novo gledanje na probleme, nove zmožnosti, niso povezani z osebjem in so bolj objektivni. Najbolje je kombinirati oba načina nabora, saj s tem dajemo obema vrstama kandidatov enake možnosti, preprečimo zapiranje združbe, pospešimo dotok novih idej ter hkrati preprečimo negativni vpliv le zunanjega nabora, saj zaposleni vedo, da bodo napredovali, če bodo tako sposobni kot zunanji kandidati (Lipovec, 1970b, str. 87-88).

Če združba nima dovolj notranjih kadrovskih virov, išče zunanje. Na ponudbo delovne sile vpliva mnogo dejavnikov: demografske spremembe, raven gospodarske razvitosti, izobrazbena raven, povpraševanje po delovni sili s posebnimi vrstami znanja ali spretnostmi, mobilnost prebivalstva in vladna politika (Sherman et al., 1998, str. 133-134).

Iz raziskave o ravnanju s človeškimi zmožnostmi, ki je potekala v združbah z več kot 200 zaposlenimi v evropskih in drugih razvitih državah v letih 1999-2000, so podatki za Slovenijo pokazali, da slovenske združbe dajejo večji poudarek notranjemu kadrovanju kot združbe v drugih državah. To je moč pripisati nerazvitemu trgu delovne sile, posebej trgu vodstvenih kadrov in majhnosti slovenskega trga, kjer se vsi med seboj poznajo in dajo večji poudarek priporočilom. Metode kadrovanja se za različne ravni vodenja ne razlikujejo kaj dosti, enake metode uporabljajo za nižje vodstvo in višje vodstvo. Predvsem je opazna razlika glede metode kadrovanja s pomočjo agencij, saj jih slovenske združbe

zelo malo uporabljajo. Razlog je verjetno v še nerazvitem in nepoznanem trgu agencij ter visokih stroških, ki so s tem povezani (Svetlik, 2002b, str. 141).

Nabor kandidatov je lahko priložnosten ali sistematičen. Priložnosten je, ko se izprazni neko delovno mesto in je treba zaposlenega nadomestiti, največkrat na podlagi priporočila, torej subjektivne ocene drugih zaposlenih. Tak nabor je izvedljiv v manjših združbah, kjer se zaposleni med seboj poznajo, v večjih združbah pa mora nabor potekati sistematično. Poteka v več fazah, tj. nabor potencialnih kandidatov, izbira primerne kandidata in namestitvev, pri čemer se lahko vključi tudi faza izobraževanja. Pri takem načinu je treba sistematično voditi potrebe, zahtevnost dela in potrebne značilnosti in lastnosti, potrebne za neko delovno mesto, zlasti za mesta ravnateljev. Na podlagi podatkov za delovno mesto in zbranih podatkov o posameznih kandidatih se lahko izbere primeren kandidat za posamezno delovno mesto (Lipovec, 1970b, str. 89-90).

### **2.3.3 Izbira kadrov**

Po koncu nabora se začne še proces uskladitve ponudbe in povpraševanja, ko se ugotavlja, kje in kako se najdejo kadri z ustreznimi zmožnostmi, da zapolnijo nove potrebe. Glede na naravo dodatnih delovnih mest se družba lahko odloči, da zaposli kadre za določen čas, nedoločen čas, vpokliče tiste na čakanju, povabi nazaj upokojene kadre ali odpuščene viške delovne sile ali izplača nadure.

S postopkom pridobivanja in izbire kadrov lahko v združbi pridobimo nove zmožnosti oziroma ugotovimo, kateri kandidati ne bi bili uspešni. Ta postopek je dvosmeren proces, imenovan tudi menjalna perspektiva, saj združba in kandidati iščejo skupne imenovalce. Združba pripravi izhodišča o želenih zmožnostih kandidatov, delu, organizacijski kulturi združbe, vrednotah in možnostih pri delu v združbi in z njimi skuša pridobiti čim več takih kandidatov, ki bi se ujemali z delom, delovnim okoljem in kulturo, med katerimi bi z izmenjavo informacij in pogajanjem ugotovili medsebojno ujemanje, tj. ujemanje med posameznikom (zmožnosti, pričakovanja, potrebe) in združbo (cilji, vrednote, kultura, praksa). V ospredje tako pridejo zmožnosti posameznika, ne naloge, ki jih bo opravljal. Za ugotavljanje ujemanja kandidatovih zmožnosti s pričakovanji združbe se opravljajo osebni pogovori, testi in praktične naloge (Kohont & Svetlik, 2005, str. 65).

Če izbiramo kandidate za zahtevnejša delovna mesta, ki jih običajno ni na pretek, jim moramo delovno mesto približati tako, da še posebej poudarimo dejstva, ki so zanje posebej zanimiva, in po potrebi tudi spremenimo opis delovnih nalog. Izbirni postopek sta v tem primeru motiviranje kandidatov in pogajanje z njimi (Svetlik, 2002b, str. 142).

Opisi delovnega mesta so lahko statično ali dinamično orodje za ravnanje z zaposlenimi. Če so preveč podrobni in se uporabijo le za sklepanje novih pogodb o zaposlitvi, nikakor ne ustrezajo stalno se spreminjajočim se nalogam in načinu dela. Lahko pa postanejo

dinamično orodje ravnateljev in jim olajšajo delo z zaposlenimi, saj vsebujejo kup koristnih informacij, ki jih glede na potrebe delovnega mesta spreminjamo in dopolnjujemo. Ravnatelj si opis delovnega mesta pripravi recimo za oceno delovne uspešnosti, ob letnem razgovoru, napredovanju, analizi napak, problemov ali nameravani spremembi opisa. Vpliv zmožnosti zaposlenih, opredeljenih v opisu delovnega mesta, na delovne razmere, je treba ocenjevati, s čimer dobimo potrebne informacije za nadaljnji razvoj zmožnosti zaposlenih in njihovo usklajevanje s potrebami združbe (Kohont & Svetlik, 2005, str. 60).

Kandidate za ključna delovna mesta ravnateljev je treba še posebej skrbno preveriti in testirati. To za kandidate ni vedno najprijetnejše, vendar lahko napačne odločitve v izbiri kandidata vodijo k napakam v proizvodnji, izgubi kupcev, v slabo klimo med zaposlenimi, razpad oddelkov ipd. (Svetlik, 2002b, str. 142).

Izbiranje sodelavcev sledi načeloma učinkovitosti in uspešnosti. To lahko povzamemo tako, da s čim manj sredstvi dosežemo čim večji učinek. Na začetku, ko je število kandidatov večje, ugotavljamo primernost kandidatov z metodami, ki ne zahtevajo veliko sredstev in časa (pregled pisne prijave z dokazili), v nadaljevanju pa manjšemu številu primernih kandidatov namenimo več časa (intervju, testi). Na izbirni postopek lahko gledamo kot na zaporedje sit, ki izločajo neprimerne ali manj primerne kandidate, pri čemer je naš cilj pridobiti manjše število primernih kandidatov, med katerimi nato izberemo najprimernejšega. Število sit ali metod ugotavljanja primernosti kandidata je odvisno od pomembnosti delovnega mesta in količine informacij, ki nam jih je od kandidatov že uspelo pridobiti pri ugotavljanju sposobnosti. Odločitev o metodah izbire je odvisna od velikosti združbe in usposobljenosti za vodenje izbirnega postopka. Majhne združbe uporabljajo preprostejše metode ali pa za izbiro ključnih kadrov najamejo specializirane agencije (Svetlik, 2002b, str. 143-145).

Končna izbira se opravi med kandidati, ki so prišli skozi vsa predhodna sita in imajo več ali manj zaželenih lastnosti. Najlažje jih ocenimo in razvrstimo, če njihovo raven lastnosti točkujemo in po potrebi pomnožimo z utežmi. Ne glede na število točk pa je pomembno, da se kandidat ujame z neposredno nadrejenim, za katerega je najbolje, da sodeluje vsaj pri končni izbiri, saj se bo tako čutil odgovornega za izbiro pravega kandidata, ga uvedel v delovno okolje in prevzel odgovornost za njegovo delo (Svetlik, 2002b, str. 165).

#### **2.3.4 Namestitev kadrov**

Z izbranim kandidatom sklenemo pogodbo o zaposlitvi in ga seznanimo z delovnim mestom, delovnimi nalogami, sodelavci, združbo, v kateri bo delal, napisanimi in nenapisanimi pravili. Najboljši vpogled v nove delovne naloge dobi, če se z njimi seznanijo v delovnem okolju, v katerem spozna tudi nove sodelavce. Čim prej se z vsem seznanijo, hitreje se vključijo v novo okolje in začne nizati zelene rezultate (Svetlik, 2002b, str. 165).

Kandidate, ki jih zavrnemo, je treba o tem obvestiti, saj se s tem izognemo nepotrebnim klicem in morebitnim sporom, s čimer združba izgublja ugled v okolju. Obvestilo mora biti prijazno, v njem se kandidatom zahvalimo za sodelovanje brez navajanja razlogov za zavrnitev. Lahko jih obvestimo, da jih v evidencah možnih kandidatov vodimo še naprej, če bomo razpisali novo delovno mesto. (Svetlik, 2002b, str. 166).

Pričakovanja med zaposlenim in delodajalcem so po nastanku delovnega razmerja velika. Če obe stranki pogodbene obveznosti izpolnjujeta, zadovoljstvo enega povzroča zadovoljstvo drugega, partnerja si zaupata, delavnost pri obeh se poveča, imata veliko željo po sodelovanju in strah pred neuspešnostjo, čeprav ni posebnega motivatorja (Lipičnik, 1998, str. 237-238).

### **2.3.5 Letni razgovori o delu**

Po namestitvi zaposlenih in njihovi uvedbi v delovni proces, in tudi za že zaposlene, je zato, da se obdrži raven njihovega dela oziroma, da se izboljša, smiselno z njimi opraviti letne razgovore, ki zaposlenim dajo povratne informacije o njihovem delu in ciljih za naprej. Nadrejenim pa dajo informacije o zadovoljstvu zaposlenih z delom in odnosi ter njihovimi željami in cilji glede razvoja kariere in izobraževanja za naprej, hkrati pa se s temi stiki izboljša tudi komunikacija med nadrejenimi in podrejenimi.

Vse več združb pri nas se odloča za letne razgovore z zaposlenimi. Letni razgovor je poleg tega, da je preprost in učinkovit pripomoček vodenja zaposlenih, tudi metoda za preverjanje in ocenjevanje uspešnosti delovnih nalog zaposlenega. Ključni cilji letnih razgovorov naj bodo:

- pregled preteklega dela zaposlenega in ugotavljanje odstopanj od načrtanega,
- oblikovanje in ugotavljanje njegovih kariernih ciljev ter možnosti napredovanja,
- ugotavljanje njegovih interesov in želja ter njihovo usklajevanje s cilji združbe,
- ugotavljanje potreb po izobraževanju in usposabljanju ter
- izboljševanje komunikacije z zaposlenim, ugotavljanje morebitnih konfliktov in njihovo pravočasno preprečevanje.

Izvajanje letnih razgovorov mora obvezno imeti podporo v najvišjem vodstvu, saj morajo razgovori in sporočanje ciljev potekati hierarhično od zgoraj navzdol, za uspešno izvajanje pa je potrebno tudi izobraževanje, ki usposobi ravnatelje za izvajanje letnih razgovorov in ki je zahtevna naloga za ravnatelja in zaposlenega (Možina & Jamšek, 2002, str. 279-281).

Ker se pri ocenjevanju lahko pojavijo nesoglasja med videnjem uspešnosti, ki ga ima nadrejeni in med tistim, ki ga ima zaposleni, je po mojih izkušnjah bolje, da letni razgovori o ciljih za naprej in dajanje ocen za nazaj niso sočasni.

### 2.3.6 Ocena uspešnosti dela

V mnogih združbah nadrejeni tudi redno ocenjujejo zaposlene, s čimer sta lahko povezana tudi napredovanje in/ali denarno nagrajevanje. Da je ocenjevanje verodostojno, mora potekati formalno in standardizirano, s čim manj subjektivnosti. Običajno zaposlenega ocenjuje neposredno nadrejeni, ki na podlagi opisa delovnega mesta in opazovanja njegovega dela ugotavlja, kako uspešen je. Ocenjujejo ga lahko tudi njegovi podrejeni, sodelavci, stranke, zunanji svetovalci, vodje drugih organizacijskih enot ali pa se ocenijo sami. Tudi ocenjevanje služi podobnemu namenu kot letni razgovori, to so povratne informacije o delu in slabostih ter kako jih odpraviti, zaradi ocene pa ima več čustvenega naboja, zato je pomembno, kako se ocena predstavi, predvsem ko se samopodoba zaposlenega ne sklada s podobo, ki jo ima o njem nadrejeni (Vecchio, 1995, str. 260-268).

V sodobni strokovni literaturi je pojem plač in nagrajevanja opredeljen širše, kot smo ga razumeli, in vključuje vse, kar delodajalec ponuja zaposlenemu – od plače, nagrad, dobrih delovnih razmer, privlačne prihodnosti do osebnega razvoja. Izraza, ki bi ponazoril plače (ali običajno uporabljen izraz osebni dohodek), in nagrajevanje skupaj, tako kot ga ponazarja angleški izraz *compensation*, pri nas nimamo. Plačo razumemo kot fiksni del, ki nam pripada: osnovna plača, nadomestila za upravičeno odsotnost (dopusti, prazniki, boleznine), dodatki (delovna doba, nočno delo in delo ob nedeljah ter praznikih ...) in ugodnosti (dodatno pokojninsko ali zdravstveno zavarovanje). Gibljivi del kot plačilo po uspešnosti in nagrade pa je povezan z uspešnostjo. Če se plača, nadomestila, dodatki in plačilo po uspešnosti izplačujejo v denarju ali vrednostnih papirjih, so lahko ugodnosti in nagrade tudi nedelarne – večji ugled, pohvale in priznanja (Zupan, 2002, str. 294-295).

Nekateri sestavni deli plač so zakonsko predpisani z zakoni ali kolektivnimi pogodbami in so predmet usklajevanja med delodajalci in sindikati. Delodajalci obravnavajo plače predvsem z vidika stroškov dela in motivacijskih dejavnikov za doseganje ciljev podjetja, zaposleni pa kot osnovni vir sredstev za preživetje, plačilo za vloženi trud in priznanje za njihove dosežke, znanje in sposobnosti (Zupan, 2002, str. 293). Kako pomembna je plača za zaposlenega, je odvisno zlasti od delovnega mesta, ki ga zaposleni zaseda. Herzbergova dvofaktorska teorija govori o tem, da denar ni najpomembnejši motivator, pomembnejše je priznanje, da dobro delaš. To res velja, vendar le za tiste, ki jim plača omogoča zadovoljiv življenjski standard, to pa so običajno plačani po individualni pogodbi in zaposleni na zahtevnejših delovnih mestih. Po anketi v nekem slovenskem podjetju so zaposleni po individualni pogodbi in zaposleni po kolektivni pogodbi razvrstili dejavnike od najbolj do najmanj pomembnega, kot so prikazani v Tabeli 3 (Zupan, 2002, str. 298):



Tabela 3 : Kaj je za zaposlene pomembno pri delu

Zaposleni po individualni pogodbi	Zaposleni po kolektivni pogodbi
Dobri sodelavci	<b>Visoka plača</b>
Zanimivo delo	Zanimivo delo
<b>Visoka plača</b>	Dobre delovne razmere
Samostojnost	Dobri sodelavci
Osebni razvoj	Varnost zaposlitve
Varnost zaposlitve	Osebni razvoj
Dobre delovne razmere	Napredovanje
Usposabljanje	Usposabljanje
Priznanje za dobro delo	Samostojnost
Napredovanje	Priznanje za dobro delo

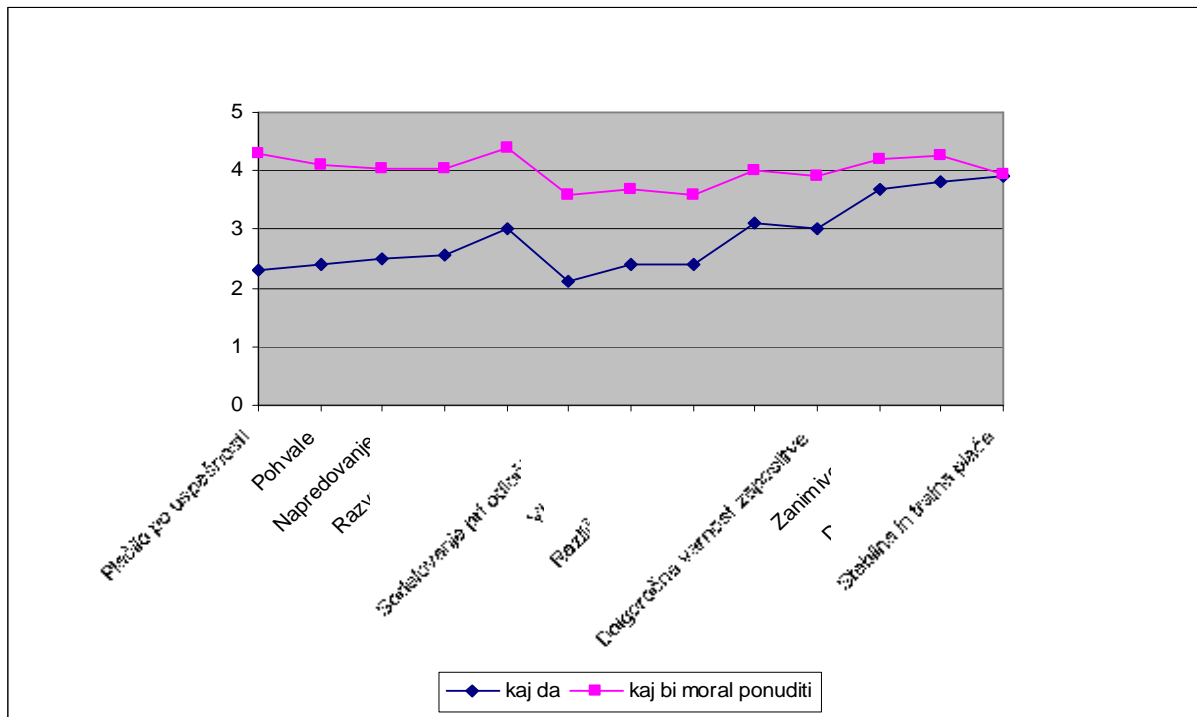
Vir: S. Zupan, *Management kadrovskih virov*, 2002, str. 298, slika 8.5

Za zaposlene po individualni pogodbi je plača šele na tretjem mestu, za zaposlene po kolektivni pogodbi pa na prvem. Posebej uspešni naj bi bili sistemi, ki plačilo po uspešnosti povezujejo z doseganjem ciljev (osebnih, skupinskih ali ciljev združbe), če ti zaposlenim pomenijo izziv, podjetju pa povečujejo uspešnost (Zupan, 2002, str. 298-299).

Tudi dobre delovne razmere, privlačna prihodnost in osebni razvoj so pomembne sestavine zaposlitvenega odnosa, ki vpliva na motivacijo zaposlenih in s tem na uspešnost podjetja. Koliko katera postavka vpliva na posameznikova pričakovanja (sklop pričakovanj s skupnim izrazom imenujemo psihološka pogodba), je odvisno zlasti od posameznikovih vrednot, potreb, interesov in možnosti, pri čemer so posameznikova pričakovanja vedno večja od ravni izpolnitve. Če je med pričakovanji in izpolnitvijo prevelika razlika, so posledica upad motivacije, nezadovoljstvo, povečanje odsotnosti z dela ipd., zato mora delodajalec poskrbeti, da je razlika med pričakovanim in dejanskim čim manjša. Ker delodajalec vseh pričakovanj ne more uresničiti, mora s komunikacijo posredovati podatke o dejanskem položaju podjetja na trgu, ki je pri zaposlenih običajno precenjen in s tem znižati pričakovanja zaposlenih (Zupan, 2002, str. 296-297).

V srednje velikem podjetju so zaposlene vprašali, kaj bi jim po njihovem mnenju delodajalec moral dati in kaj jim dejansko da. Največje razlike med pričakovanim in realiziranim so pri postavkah plačilo po uspešnosti, pohvalah, napredovanju in razvoju kariere, najmanjša razlika pa je pri plači. Majhne razlike so tudi pri postavki dobri sodelavci, zanimivo delo in dolgoročna varnost zaposlitve (Zupan, 2002, str. 296).

Slika 1: Primer uresničevanja psiholoških pogodb



Vir: S. Zupan, *Management kadrovskih virov*, 2002, str. 296, slika 8.3

Za vrednotenje dela in oblikovanje osnovnih plač obstaja več metod, ki upoštevajo predvsem tržne dejavnike in določila tarifnega dela kolektivne pogodbe. V Sloveniji zaradi uveljavljenega sistema kolektivnih pogodb prevladuje tradicionalno določanje plač, ki temelji na ustvarjanju relativnih razmerij, tako da je najenostavnejše delo ovrednoteno kot osnova z ena, druga delovna mesta pa relativno v primerjavi z njim (Zupan, 2002, str. 305). Tak sistem obstaja tudi v javnem sektorju v obliki plačnih razredov, ki ga je določil Zakon o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008, v nadaljevanju ZJU) in po novem ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009).

### 2.3.7 Nagrajevanje in napredovanje

Denarno nagrajevanje je pogosto uporabljen motivator na vseh ravneh zaposlitve, je pa učinkovito le, če je povezano z uspešnim delom, ki mora biti ocenjeno z verodostojnimi merili, lahko tudi na osnovi mnenja nadrejenega, ki mu zaposleni zaupajo in ga spoštujejo.

Denar je močan, vendar ne edini motivator, kar je odvisno od vrste potreb, velikosti prihodka in delovnega mesta, ki ga zaposleni zaseda in starostnega obdobja, v katerem je. Nevodstvenim delavcem se recimo izplačujejo denarne nagrade, ker presežejo normo, ravnateljem pa glede na njegov prispevek k uspehu združbe. Kratkoročno gledano je ta prispevek lahko dobiček, dvig vrednosti delnic, lahko je povezan z letnim programom, ki ga je zaposleni presejal. Vse več združb meri dolgoročni dobiček na način angl. *balanced*

*scorecards* ali po slovensko integrirani strateški merilnik poslovne uspešnosti, ki omogoča združbi, da se osredotoči na prihodnjo rast vrednosti združbe na podlagi meril, kot so zadovoljstvo kupcev, sposobnost inoviranja ali sposobnost prevzeti vodilno mesto pri proizvodnji blaga ali storitev (Sherman et al., 1998, str. 403).

Med denarne nagrade lahko štejemo napredovanje na delovnem mestu, plačilo po učinku, ki se izplačuje poleg redne plače (enkrat ali večkrat na leto), plačilo v delnicah, dodatno pokojninsko, življenjsko ali zdravstveno zavarovanje (Sherman et al., 1998, str. 388-403).

Denarna nagrada lahko deluje kot cilj, če želimo denar kopičiti, ne da bi ga potrebovali, lahko pa je simbol prestiža in moči. Kot instrument deluje tako, da spodbudi željo po tej nagradi, pri čemer se izvedejo aktivnosti, ki do nje vodijo, ali kot vajeti, če je življenje odvisno od prejetega denarja (Lipičnik, 1998, str. 199).

Na podlagi kolektivnih pogodb se skoraj povsod po svetu poleg plače izplačujejo še druge materialne ugodnosti (bolniška odsotnost, plačani dopust, boni za prehrano ...). Te sčasoma izgubijo prvotni pomen, saj jih zaposleni jemljejo kot pravico, ki jim je nihče ne more vzeti in jo izterjajo tudi po sodni poti. zato na motivacijo zaposlenih posebej ne učinkujejo. Pojavljajo se nove ugodnosti, kot so programi hujšanja, klubi zdravega življenja, skrb za otroke, predčasno upokojevanje ipd. Raven in vrsta ugodnosti se spreminjata glede na to, ali delodajalec od teh ugodnosti čuti koristi ali ne. Ravnanje z ugodnostmi postaja vse težje, zato nekatera podjetja uporabljajo strateško načrtovanje ugodnosti, s katerimi kljub visokim stroškom za izplačevanje ugodnosti povečajo donos. Osnovni cilj izplačevanja ugodnosti so izboljšanje morale zaposlenih, pridobivanje in motiviranje usposobljenih posameznikov, slabšanje pogajalskih pozicij sindikatov in pridobivanje konkurenčne prednosti podjetja (Lipičnik, 1998, str. 240-243).

Delovno uspešnost lahko spremljamo sproti, s kritičnimi dogodki pri delu, letnimi razgovori ali drugimi metodami. Cilj ocenjevanja delovne uspešnosti so seznanjanje zaposlenih s povratnimi informacijami o doseženih rezultatih, pridobivanje informacij, ki jih združba potrebuje za odločanje o nagrajevanju in napredovanju, pomoč vodjem pri sprejemanju odločitev glede tistih zaposlenih, ki ne dosegajo pričakovanih rezultatov, svetovanje in pomoč zaposlenim zaradi stalnega izboljševanja njihove delovne uspešnosti, ugotavljanje možnosti za načrtovanje kariere, krepitev sodelovanja med ravnateljem in zaposlenimi in pomoč pri ugotavljanju individualnih in organizacijskih problemov (Kohont & Svetlik, 2005, str. 69).

Ocenjevanje delovne uspešnosti se po eni strani kaže v nagrajevanju in načrtovanju nasledstev ter večji disciplini zaposlenih, po drugi strani pa se v primerjavi med dejanskimi in pričakovanimi zmožnostmi pojavijo potrebe po razvoju in izobraževanju ter možnostih za nadaljnji razvoj kariere (Kohont & Svetlik, 2005, str. 70).

### 2.3.8 Nazadovanje in odpoved

O nazadovanju strokovna literatura, omenjena v tem delu, ne govori. V praksi se vsaka združba z njim spoprijema po svoje v okviru veljavne zakonodaje. Zakonsko dopusten način pri nas je obveznost delodajalca, ki mu jo nalaga Zakon o delovnih razmerjih (Ur.l. RS, št. 42/2002, 103/2007), da ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga preveri, ali je delavca mogoče zaposliti pod spremenjenimi pogoji ali na drugih vrstah dela oziroma ali ga je mogoče dokvalificirati za delo, ki ga opravlja, oziroma prekvalificirati za drugo delo. Če ta možnost obstaja, mora delodajalec delavcu ponuditi sklenitev nove pogodbe.

Zmanjševanje števila kadrov, ki je za zaposlene vedno boleče in se ga združbe, če je možno, lotevajo tako, da skušajo upokojiti višek delovne sile. Pri zmanjševanju drugih kadrov v marsikateri državi in panogi naletijo na pogoje, določene v sindikalnem sporazumu, ki določajo, kako in katere kategorije delavcev lahko odpuščajo. Sporazumi lahko tudi določijo, da v primeru ugodnejših razmerah za združbo, ta vzame nazaj presežne delavce. Tam, kjer panoge nimajo močnih sindikatov, so pri zmanjševanju delovne sile najbolj ogrožene kategorije starejši, ženske in drugi pripadniki manjšin (Sherman et al., 1998, str. 135-136).

Odpovedi so urejene z nacionalnimi zakonodajami. Pri nas to področje ureja Zakon o delovnih razmerjih (Ur.l. RS, št. 42/2002, 103/2007) in določa, da delodajalec lahko odpove pogodbo o zaposlitvi z odpovednim rokom – redna odpoved ali brez njega – izredna odpoved. Delodajalec lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi, če obstaja utemeljen razlog za redno odpoved, izredno pa iz razlogov, določenih z zakonom. Če redno odpoveduje pogodbo o zaposlitvi delodajalec, je dokazno breme na njegovi strani. Razlogi za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi delavcu pri delodajalcu so prenehanje potreb po opravljanju določenega dela zaradi ekonomskih, organizacijskih, tehnoloških, strukturnih ali podobnih razlogov pri delodajalcu (poslovni razlog), nedoseganje pričakovanih delovnih rezultatov, kršenje pogodbene obveznosti ali druge obveznosti iz delovnega razmerja (krivdni razlog) ali nezmožnost za opravljanje dela zaradi invalidnosti.

Na podlagi slabe ocene lahko rečemo, da je nekdo nesposoben za opravljanje dela, vendar Zakon o delovnih razmerjih meril ali postopka ne definira. Za javno upravo področje nesposobnosti trenutno urejata le Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji in Zakon o javnih uslužbencih.

## 2.3.9 Motiviranje

### 2.3.9.1 Opredelitev motiviranja

Delovanje, ki je usmerjeno k naprej zamišljenemu cilju in omogoča zadovoljevanje potrebe, je motivirano delovanje. Motivi so hotenja, ki se porajajo v človekovi notranjosti in ustvarjajo potrebo ter usmerjajo človekovo delovanje. Ker so cilji v vsaki družbi družbeno omejeni, pomeni, da je tudi motivacija družbeno določena. Potrebe so odvisne še od posameznika, kraja in časa, v katerem je. Posameznik ima v združbi svojo strukturo potreb, ki izraža njegovo razmerje do drugih članov združbe in določa motivacijsko strukturo, ki je hkrati struktura istovrstnih potreb posameznikov v združbi, recimo v podjetju (Lipovec, 1970a, str. 53-56).

Trije od številnih dejavnikov, ki vplivajo na motivacijo pri delu, so individualne razlike, na podlagi katerih se posameznik odloči za določeno delo, lastnosti dela, ki določajo človekove aktivnosti v posameznih delovnih situacijah in organizacijska praksa, ki narekuje učinke na delovnem mestu. Nekatere zaposlene motivira denar, druge varnost zaposlitve, tretje izzivi pri delu. Organizacijsko prakso sestavljajo pravila, splošna politika, praksa in sistem nagrajevanja, ki doseže motivacijsko vlogo, če temelji na uspešnosti (Lipičnik, 1998, str. 162-163).

Štokelj meni (2001, str. 11-15), da imajo pri motiviranju zaposlenih pomembno vlogo vodje, saj so poskusi motiviranja neuspešni, če nižji vodje za delo niso motivirani od nadrejenega in nimajo možnosti ali sposobnosti za delo z drugimi v zdravem delovnem okolju. Glavne zakonitosti motivacije so:

- da moramo biti tudi sami motivirani;
- da potrebujemo jasen in določen cilj;
- da je treba motivacijo nenehno spodbujati;
- da je za motivacijo potrebno priznanje ali pohvala;
- motivirani smo, če imamo občutek, da smo pri delu koristni;
- motivira nas, če vidimo, da napredujemo;
- motivirajo nas izzivi, ki jih lahko dosežemo in
- motivira nas pripadnost skupini.

Najenostavnejša obrazložitev motivacije je, da so posamezniki pripravljene vložiti trud za doseganje cilja z namenom zadovoljitve ene od njihovih pomembnih potreb. V delovnem procesu je motivacija postopek, ki zagotavlja delovanje zaposlenih z namenom doseganja ciljev organizacije (DuBrin, 1997, str. 77). Nekateri teoretiki (Fox) postavljajo motivacijo na prvo mesto, saj pove, kaj kandidat vrednoti, kakšne interese ima in kaj želi doseči in ali mu to združba res lahko ponudi (Svetlik, 2002a, str. 119).

### 2.3.9.2 Vrste potreb in njihova vloga pri motiviranju

Najpreprostejša in najpogostejša delitev potreb, ki jo navajajo avtorji, je delitev na primarne, temeljne ali fiziološke potrebe in na sekundarne potrebe, ki so pod vplivom posameznikove osebnosti, psihe, družbenega okolja, navad in kulture.

Na podlagi vloge, nastanka in razširjenosti oblikujemo motive v tri skupine, ki zadovoljujejo različne vrste potreb in usmerjajo človekove aktivnosti. Razlikujemo torej:

- primarne biološke potrebe,
- primarne socialne potrebe,
- sekundarne motive.

**Primarne biološke potrebe** človeku omogočajo preživetje, narekujejo jih njegova biološka zgradba, podedovane lastnosti ter jih najdemo pri vsej človeški populaciji, torej so univerzalne. To so potrebe po hrani, pijači, izločanju, spanju. Ob pomanjkanju dobrin, ki omogočajo njihovo zadovoljevanje, je motivacijska moč vseh, ki te dobrine imajo, velika. Preprečevanje njihovega zadovoljevanja se je zlorabljal tudi v mučilne namene in je bilo zaradi učinka na človeka (lahko rečemo, da gre pri njihovem kratenju za razčlovečenje) zelo učinkovita metoda (Lipičnik, 1998, str. 157).

**Primarne socialne potrebe** so potrebe po uveljavljanju v družbi, potrebe po spremembi, po simpatiji ipd. Tudi zadovoljevanje teh potreb je nujno, saj ob nezadovoljtvu pride do motenj v človekovem psihičnem razvoju in s tem do motenj pri človekovem navezovanju stikov z okolico. Večinoma naj bi bile pridobljene in ker so lahko v različnih krajih različne, so regionalne. Na te potrebe lahko zavestno vplivamo in tako zavestno spreminjamo vedenje posameznikov v družbi (Lipičnik, 1998, str. 158-159).

Med **sekundarne motive** štejemo interese, stališča, navade in razvade. Ker so pridobljeni in individualni, je nanje težko vplivati z enakim pristopom za vse. Te potrebe niso življenjsko pomembne, zbujejo pa zadovoljstvo (Lipičnik, 1998, str. 159).

Velik motivacijski dejavnik je tudi pričakovanje nadrejenih ali sodelavcev glede dosežkov posameznika. Predvsem se to pozna pri mlajših zaposlenih, katerih samopodoba še ni tako dodelana. Če imaš do nekoga velika pričakovanja, lahko od njega pričakuješ boljše rezultate, kot če od nekoga pričakuješ malo, saj se velikokrat tudi posameznik sam ne zaveda, česa vse je sposoben (Mondy & Premeaux, 1993, str. 297-298).

Največji izziv za vodje je doseganje odličnih organizacijskih rezultatov, pri čemer obstaja jasna povezava med motivacijo in individualno (ter s tem tudi organizacijsko) uspešnostjo. Motivacija zaposlenih je lahko notranja (zanimivo delo, potreba po varnosti, strah pred izgubo privilegijev) ali pa je odvisna od zunanjih dejavnikov (denar, nagrade, bonusi), pri

čemer je zunanja motivacija kratkotrajnejša. Primerjave po posameznih podjetjih so pokazale, da imajo podjetja z bolj motiviranimi zaposlenimi tudi boljše finančne rezultate. Pri tem imajo različni dejavniki različen vpliv na motiviranost, pomembno je, da vodje ugotovijo najpomembnejše dejavnike in skušajo nanje vplivati tako, da čim bolj povečajo motivacijo. Izkušnje so pokazale, da imajo največji vpliv na motiviranost odnosi v vseh oblikah (z najvišjim vodstvom, nadrejenimi in sodelavci) in priložnosti (karierni razvoj in priznanja). Zato lahko vodje vplivajo na motivacijo tako, da zaposlene poslušajo, pohvalijo in prevzamejo odgovornost za njihov razvoj (Luckmann & Pacek, 2003, str. 22-24).

Da so denarne spodbude močni, vendar kratkoročni spodbujevalni elementi, meni tudi Sergeja Pirc (2005, str. 25-26), svetovalka pri podjetju Dr. Pendl & dr. Piswanger, pri čemer je pomembno, da so za nagrajevanje jasno postavljeni preprosti in realni cilji, da se rezultati dela spremljajo in merijo na podlagi teh ciljev ter da se želeno vedenje spodbuja z zanimivimi in motivacijskimi nagradami. Poleg tega se ne sme zanemariti skrb za kakovostno delovno okolje, pozitivne medsebojne odnose, možnost osebnega in poklicnega razvoja, vplivanja na odločitve, zanimivo delo in ravnotežje z zasebnim življenjem.

Musek Lešnik (2007) meni, da občutek pripadnosti in predanosti zaposlenih ne pripomore le k večji učinkovitosti združbe, ampak vpliva tudi na vtis, ki ga o združbi dobijo stranke oziroma poslovni partnerji. Zaposleni verjamejo v cilje združbe in jih sprejmejo za svoje, so pripravljeni delati za koristi združbe in želijo v njej ostati. Razlogi so lahko vključevanje v združbo zaradi specifičnih nagrad, želje po sprejetosti ali skladnosti med osebnimi in organizacijskimi vrednotami. Mobilnost delovne sile negativno vpliva na občutek pripadnosti in predanosti, prav tako tudi spremembe v združbi otežujejo razvijanje tovrstnih občutkov, zato je pomembno, da združba načrtno skrbi za klimo, ki pomaga razvijati oboje. Pozitivno vzdušje je takrat:

- ko je struktura združbe jasna,
- ko so pravila nagrajevanja pravična in skladna z dosežki,
- ko so pravila delovanja jasna in se dosledno upoštevajo,
- ko združba priznava dosežke zaposlenih in spodbuja njihovo inovativnost,
- ko so odnosi med sodelavci in ravnatelji prijetni ter skladni,
- ko se konflikti učinkovito rešujejo,
- ko imajo zaposleni občutek, da jih združba podpira, vidi in ceni njihove dosežke.

### 2.3.9.3 Teorije motiviranja

#### Vrste motivacijskih teorij:

- **teorije potreb**, ki so najosnovnejše motivacijske teorije:
  - **hierarhija potreb** (Maslow) – potrebe človekovega obstoja ali fiziološke potrebe

so potrebe najnižje vrste in šele, ko so zadovoljene, si želimo zadovoljiti potrebe višje vrste – zadovoljene potrebe nas ne morejo več motivirati, ker ni več treba, da bi jih zadovoljevali, s čimer se Maslow približuje teoriji mejne koristnosti (Lipovec, 1970a, str. 59-60);

- **trojna teorija uspeh-moč-vključenost (McClelland)** – David C. McClelland je s sodelavci poleg potreb, naštetih v Maslowovi teoriji hierarhije potreb (fiziološke potrebe, potrebe po varnosti, potrebe po druženju in ljubezni, potrebe po ugledu in samospoštovanju, potreba po samopotrditvi oziroma potreba po osebostnem razvoju in potreba razviti lastne zmožnosti), predlagal motivacijsko teorijo, ki predpostavlja, da so nekatere potrebe pridobljene oziroma da jih narekuje okolje, v katerem posamezniki živijo. Glavne tri tako pridobljene potrebe so uspeh, moč in vključenost. (DuBrin, 1997, str. 80);
- **dvofaktorska teorija (Herzberg)** – na zadovoljstvo pri delu naj bi vplivali dve vrsti dejavnikov: motivatorji (dosežki in osebno zadovoljstvo pri delu, priznanje sodelavcev in nadrejenih, napredovanje, odgovornost, delovni izzivi, zadovoljstvo z delom, možnost osebostnega razvoja), ki so povezani s potrebami višjega ravni in motivirajo ter higienski dejavniki, ki so povezani s potrebami nižje ravni (plača in druge ugodnosti, položaj, varnost zaposlitve, delovne razmere, odnosi med zaposlenimi, kakovost vodenja, nadrejenih in pravičnost) in lahko le preprečijo nezadovoljstvo, ne morejo pa motivirati ali zadovoljiti zaposlenih (DuBrin, 1997, str. 78-79);
- **teorija določanja ciljev (Locke-Latham)** – zaposleni z natančno določenimi cilji dosegajo boljše rezultate kot tisti, ki ciljev nimajo (DuBrin, 1997, str. 81-82);
- **teorija spodbude** – vsako obnašanje ima določeno posledico, pri čemer posamezniki ponavljajo obnašanje, ki prinese prijetne rezultate, motivirajo pa se s pozitivno spodbudo, odstranitvijo negativne posledice (kazni), odpravo nezaželenega vedenja z odpravo nagrade za tako vedenje, uvedbo kazni ali kritike za nezaželeno vedenje, pri čemer je pomembno načelo »Hvali glasno in kaznuj potih« (DuBrin, 1997, str. 82-83);
- **teorija pričakovanja (Vroom)** – motivacija izhaja iz pričakovanja, da bo zaposleni z dodatnim delom dosegel rezultat, ki je zanj privlačen (cilj ima pozitivno vrednost oziroma valenco), pri čemer je doseganje prvega cilja le sredstvo za doseganje drugega, zanj pomembnejšega cilja, recimo napredovanje je pot k večji plači in ugledu (DuBrin, 1997, str. 83-86);
- **teorija enakosti in socialne primerljivosti** – zadovoljstvo in motiviranost zaposlenih temelji na vtisu, ki ga ima zaposleni o tem, kako pravično je obravnavan v primerjavi s sodelavci (DuBrin, 1997, str. 86-87);
- **učenje na podlagi socialnih stikov** – postopek opazovanja drugih, ugotavljanja posledic in sprememba lastnega vedenja na podlagi izkušenj (DuBrin, 1997, str. 87-88);
- **notranji in zunanji dejavniki motivacije** – notranji dejavniki motivacije se nanašajo na prepričanje ljudi o tem, do katere mere določeno delovanje zadovolji



njihove zmožnosti in potrebe po samoodločanju, pri čemer so notranje najbolj motivirani tisti, ki delo visoko cenijo in jih motivira zanimivo delo, ki vsebuje izzive in v katerem samostojno delujejo, pri doseganju rezultatov pa imajo občutek osebnega uspeha; če taka oseba dobi tudi zunanje priznanje (denarno ali nedenarno), se motivacija lahko zmanjša, saj zaposleni nima več občutka samoodločitve (DuBrin, 1997, str. 88-91);

- **problemsko-motivacijska teorija** – po tej teoriji želijo zaposleni rešiti situacijo, ki je zanje neprijetna in pomeni problem, ravnatelj pa lahko z ustvarjanjem problema, ki ga želijo rešiti pri zaposlenih, izzovejo željo po njegovem reševanju, pri čemer morajo paziti, da ne ustvarijo problema, ki ga niso želeli (Lipičnik, 1998, str. 170);
- **Frommova motivacijska teorija** – Fromm je v zvezi z vprašanjem, zakaj posamezniki delajo, ugotovil, da je njihova glavna motivacija, da bi nekaj imeli (pridobivanje materialnih dobrin) oziroma da bi nekaj bili (uveljavitev, ugled v družbi); prve je lažje motivirati z materialnimi motivatorji, druge pa z nematerialnimi (Lipičnik, 1998, str. 170);
- **Argyrisova zrelostna teorija** – Clive Argyris je menil, da birokratizacija in formalizem (pretirano preverjanje in potrjevanje na več ravneh ali podpisovanje manj pomembnih dokumentov na najvišjih ravneh) iz zrelih, odgovornih zaposlenih naredijo neodgovorne in apatične ter obratno, če zaposlene obravnavaš kot zrele, odgovorne osebe, bodo tako tudi delovali (Atherton, 1999, str. 96).

Vpliv omenjenih teorij bi lahko na kratko strnili takole:

- določiti je treba, katere vrste in ravni delovanja so potrebne za doseg ciljev združbe: motivacija učinkuje, če zaposleni vedo, kakšni so cilji združbe, ravnatelj pa morajo vedeti, da je želeno raven delovanja mogoče doseči;
- ravnatelj morajo zaposlenim zagotoviti ustrezno raven izobraževanja in jih pri doseganju ciljev spodbujati;
- ravnatelj morajo ugotoviti motivatorje, ki imajo pri posameznikih največjo valenco;
- večji učinek dosežemo s pozitivno spodbudo kot s kaznijo, ki se v skrajnem primeru lahko spremeni v namensko povzročanje napak, da bi združbi povzročili stroške (DuBrin, 1997, str. 89).

Želje so pri vsakem posamezniku drugačne, za enega je pomemben denar, za drugega napredovanje, za tretjega več prostega časa, četrtega pa motivira le možnost izgube dela. Ravnatelj mora ugotoviti posameznikove želje in ustvariti tako delovno okolje, da bodo njegove želje uresničene, če doseže boljše delovne rezultate – čim hitreje po doseganju dobrega delovnega rezultata. Za dobro delo mora torej ravnatelj pravilno oceniti želje in mora jih biti sposoben izpolniti v takem časovnem okviru, da se lahko navezujejo na dobre delovne rezultate (Mondy & Premeaux, 1993, str. 314-316).

### 2.3.10 Razvoj kariere

Po Lipičniku (1998, str. 180) je kariera »načrtovano ali nenačrtovano zaporedje dela ali aktivnosti, ki vključuje elemente napredovanja (po subjektivnem občutku) samouresničevanja in osebnega razvoja v določenem definiranem času.

Kariera so delovne izkušnje, ki zbirajo informacije o okolju in lastnih potrebah ter željah ki z zavedanjem samega sebe pomaga posamezniku, da sprejema odločitve v različnih fazah razvoja kariere. Ker se današnji zaposleni bolj zavedajo svojih potreb in želja ter jih znajo tudi izraziti, je tudi za združbe pomembno, da ugotovijo potenciale in želje posameznika ter jih znajo uporabiti in ga takoj uspešno vključiti v delovno okolje (Greenhaus, Callanan & Godshalk, 2000, str. 8-18).

V svetu se je zavedanje razvoja kariere začelo že v 70. letih prejšnjega stoletja, ko so se zaposleni začeli zavedati pomembnosti razvoja svoje kariere in programov v združbah, ki so jim to omogočali. V 80. letih so se pomembnosti razvoja kariere začele zavedati tudi združbe, ki pa so ta razvoj gledale bolj v okviru prilagajanja poslovnemu okolju. V 90. letih sta se oba koncepta razvoja kariere povezala, tako da se na razvoj kariere gleda kot na strateški proces, v katerem maksimiziranje individualnega kariernega potenciala povečuje uspeh združbe kot celote in to združbe spodbuja, da zagotavljajo vedno več programov za razvoj kariere (Sherman et al., 1998, str. 258).

Programi razvoja kariere so zaradi večjega poudarka na posamezniku, tj. napredovanju zaposlenih po karierni lestvici, del procesa načrtovanja in razvoja kadrov, upošteva potrebe združb po vrstah kadrov glede na njihov strateški razvoj. Tak način umeščanja programov razvoja kariere omogoča sinergijske učinke z drugimi procesi načrtovanja in razvoja kadrov, pri čemer je pomembno, da imajo združba in zaposleni čim več informacij o možnih kariernih poteh v združbi in o svoji uspešnosti pri delu. Le tako so pričakovanja obeh strani izpolnjena (Sherman et al., 1998, str. 258).

Program razvoja kariere je dinamičen proces, ki skuša združiti potrebe ravnateljev, zaposlenih in združb. Zaposlene se spodbuja, da sami skrbijo in da so odgovorni za karierni razvoj. Vsak zaposleni oceni svoje znanje, sposobnosti, spretnosti, osebnostne lastnosti, značaj in vrednote ter poišče informacije o kariernih možnostih, da si lahko zastavi ustrezne cilje in začrta karierni načrt. Pri tem jim z informacijami o načrtih združbe, delu, ki ga opravljajo, kariernih priložnostih in povratnih informacijah o delu pomagajo ravnatelji. Vloga združb je, da zaposlenim da informacije o ciljih združbe, načrtih, možnostih usposabljanja in razvoja. Največji napredek v karieri ima zaposleni, ko svoje želje in cilje lahko udejanji v priložnostih, ki mu jih ponuja združba (Sherman et al., 1998, str. 258-259).

Kariera kot načrtovani ali nenačrtovano zaporedje dela in dejavnosti vključuje elemente napredovanja, samouresničevanja in osebnega razvoja posameznika. Načrtovanje in spremljanje kariernega napredka sta pomemben motivacijski dejavnik, ki odloča o posameznikovem nadaljnjem usposabljanju in razvoju, zato naj bi združba z izdelanim sistemom kariernega načrtovanja omogočila oblikovanje, načrtovanje in realizacijo posamezne kariere, sicer lahko izgubi večino kadrovske zmožnosti (Miglič, 2002, str. 103).

Potrebe kariernega razvoja posameznika in združbe morajo biti ugotovljene in analizirane z več procesi, v številni ocenjevanje delovne uspešnosti in osebno načrtovanje razvoja. Najučinkovitejši so karierni sistemi, ki pomagajo zaposlenim ugotoviti njihove osebne zmožnosti v povezavi z možnostmi in interesi organizacije ter dajejo posameznikom možnost stalnega razvoja (Miglič, 2002, str. 103).

Moorhead in Griffin (2001, str. 575) omenjata pomembne učinke, ki jih ima načrtovanje kariere:

- zaposleni dobijo boljšo predstavo, kaj se od njih na delovnem mestu pričakuje;
- kakšna bo njihova prihodnost v podjetju;
- jasne so dolžnosti in pristojnosti;
- posameznik načrtuje svojo kariero na podlagi znanja in izobraževanja;
- podjetje učinkoviteje upravlja zaposlene in bolje izrabi sposobnosti zaposlenih;
- odhodi iz podjetja so redkejši;
- poveča se učinkovitost posameznika in podjetja.

Pri tem Moorhead in Griffin (2001, str. 565) ločita pet kariernih faz oziroma stopenj, ki so podobne življenjskemu ciklu, in ki se razlikujejo glede na potrebe, pomembnost, naloge in aktivnosti v teh fazah:

- vstop (do 25. leta),
- socializacija (od 25. do 30. leta),
- napredovanje (od 30. do 45. leta),
- vzdrževanje (od 45. do 65. leta) in
- umik (od 65. leta).

**Vstop** ali faza raziskovanja je obdobje, ko ugotavljamo, kaj nam ustreza, in ko se izobražujemo ter usposabljam. Nekateri v tem času zamenjajo že nekaj služb ali podjetij. Uspešnost v tej fazi je nepredvidljiva (Moorhead & Griffin, 2001, str. 565-566).

Na začetku **socializacije** ali ustanovitvene faze posameznik že bolje oceni, kaj želi, njegova uspešnost se izboljša, spoznava sodelavce in podjetje, njegove vrednote ter cilje. Razvije delovne navade in poglobi znanje, potrebno za delo. Ker so nekatere izkušnje

drugačne od pričakovanj, se pri zaposlitvi dogajajo spremembe. Podjetje pri tem lahko z uvajanjem, izobraževalnimi programi, svetovanjem, usmerjanjem in povratnimi informacijami pripomore, da so te spremembe pozitivne (Moorhead & Griffin, 2001, str. 566).

V fazi **napredovanje** ali ustalitveni fazi se izboljša delovna uspešnost, zaposleni postane bolj izkušen in manj odvisen od drugih. Med to fazo se dogajajo vertikalni (napredovanje) in horizontalni (preместitve) premiki. Tako zaposleni pridobivajo dodatno znanje in bogatijo delovne izkušnje, s čimer zadovoljujejo svoje potrebe po dosežkih in priznanjih, od česar ima korist tudi njihovo podjetje (Moorhead & Griffin, 2001, str. 567).

V fazi **vzdrževanja** zaposleni razvije močnejše vezi s podjetjem in izgubi nekaj karierne prožnosti, predvsem, če se njegova uspešnost izboljšuje. Če ta uspešnost stagnira ali upada, začne razmišljati o spremembi kariere. Upad uspešnosti je lahko povezan z zavedanjem staranja in približevanja koncu kariere ter dejstvom, da življenjskih ciljev ni dosegel (Moorhead & Griffin, 2001, str. 567-568).

V zadnji fazi **umika** ali zatona delovna uspešnost upada in zaposleni se običajno upokoji. Ker je to za nekatere zaposlene zelo stresno, nekatera podjetja organizirajo izobraževanje, pri čemer zaposlene informirajo o zdravstvenih možnostih, pravnih in finančnih dejstvih, povezanih z novim statusom, ter možnostih vključevanja v različne programe preživljanja časa in vključevanja v delo skupnosti (Moorhead & Griffin, 2001, str. 568-569).

Eden boljših načinov ravnanja s kariero zaposlenih je mentorstvo, ko starejši, izkušeni sodelavci predajajo svoje izkušnje, nasvete, podporo in spodbude, mlajšim. S tem mlajši sodelavci od mentorja dobijo praktične izkušnje in znanje o kulturi, vrednotah, sestavi in delovanju podjetja, mentorji pa spoznajo razmišljanje mlajše generacije in novo znanje, ki so ga pridobili med izobraževanjem. Eni in drugi tako opravljajo delo bolje, kot bi ga sicer opravljali (Moorhead & Griffin, 2001, str. 569-570).

Pri obravnavanju razvoja kariere literatura ne omenja, da se združbe večinoma ne ukvarjajo z razvojem kariere zaposlenih na nižjih delovnih mestih (delo z nižjo stopnjo potrebne izobrazbe). Ti se morajo za svojo kariero pobrigati sami in bolj ambicioznim se uspe prebiti tudi na zahtevnejša delovna mesta.

### **3. RAZVOJ JAVNE UPRAVE IN RAVNANJE Z ZMOŽNOSTMI ZAPOSLENIH**

#### **3.1 Opredelitev in značilnosti javne uprave**

Med podjetji in državnimi organi sta najmanj dve pomembni razliki. Podjetje je ustanovljeno na ekonomski osnovi in se na trgu ves čas srečuje s konkurenco, javna uprava

pa je ustanovljena na politični osnovi in ima monopolen položaj. V zasebnem sektorju je najvišji organ podjetja upravni odbor, ki deluje od zgoraj navzdol, v javnem sektorju pa oblast izhaja od spodaj navzgor, iz javnosti (Sherman et al., 1998, str. 577). Kljub temu podjetja, ki imajo na trgu monopol, ne ravnajo tržno in so lahko ravno tako neučinkovita kot monopolna javna uprava (Osborne & Gaebler, 1993, str. 81).

Do pravih definicij ter razlik med javno in državno upravo se je v slovenski zakonodaji težko dokopati in je razdeljena na več zakonov, ki jo bolj ali manj natančno opredelijo. Še najbolj javno upravo oziroma javni sektor opredeli ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008), ki določa, da javni sektor sestavljajo:

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

Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, po tem zakonu niso del javnega sektorja.

Državne organe opredeljuje Zakon o državni upravi (Ur.l. RS, št. 113/2005-UPB4, 89/2007 Odl.US: U-I-303/05-11, 126/2007-ZUP-E, 48/2009), po katerem državna uprava kot del izvršne oblasti (poleg sodne in zakonodajne), ki vključuje tudi vlado, svoje delo opravlja samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov, opravlja upravne naloge, sestavljajo pa jo upravni organi (ministrstva z organi v sestavi in upravne enote) in javne agencije. Upravni organi so ministrstva, ki opravljajo upravne naloge, organi v njihovi sestavi in upravne enote.

Rusch (1998, str. 473-475) razlikuje tri različne, čeprav med seboj prekrivajoče se javne funkcije:

- **intervencijska** – policija in regulativna uprava predstavljajo tradicionalno upravo, ki izhaja iz liberalno ustavne države 19. stoletja; v celinskih evropskih državah je bila prvotna naloga uprave ohranjanje javne varnosti in zaščita pred naravnimi katastrofami; kasneje, z industrijskim razvojem, se je delovanje javne uprave razširilo tudi na področje preprečevanja javnega tveganja ali škode zaradi zasebnih dejavnosti oziroma na področje regulative trgovanja in gradnje;
- **storitvena** – 20. stoletje je zaznamovalo širitev državnih dejavnosti; moderna država naj ne bi le ščitila svobode posameznika, ampak zagotavljala tudi socialno varnost, blaginjo in družbeni napredek (postavitev bolnišnic, vodovodnega sistema, elektrarn, skrb za javni transport, upravljanje izobraževanja, kulture, športa, znanosti in gospodarstva); s sodelovanjem z zasebnim sektorjem uprava posredno ali neposredno prispeva k vsesplošnemu ustvarjanju vrednot in je pomemben proizvajalec in

izvajalec storitev;

- **načrtovalna, fiskalna in nabavna** – cilj te funkcije je izboljšanje gospodarskih, socialnih in kulturnih razmer z načrtovanjem in spodbujanjem različnih projektov na osnovi dodeljevanja javnih sredstev; to omogoča fiskalna uprava, ki pobira davke, nabavna uprava pa organizira oskrbo upravnih funkcij.

Rusch (1998, str. 475-477) dejavnost uprave glede na različne funkcije razvrsti v dva osnovna tipa, to je izvajanje in uresničevanje državnih pooblastil ter proizvodnje in izvajanje storitev. Primarni namen javne uprave je izvajanje in uresničevanje državnih pooblastil. To je značilnost intervencijske uprave, ki jih uprava izvaja z uresničevanjem zakonov. Da bi lahko izpolnjevali funkcionalne in pravne zahteve, so bili uvedeni upravni postopki, v katerih so opredeljene zahteve za izpolnjevanje teh funkcij. Opravlja jih s službami, v katerih so zaposleni javni uslužbenci, ki opravljajo uradne dolžnosti.

Lahko rečemo, da javna uprava prevzema funkcije, ki so v javnem interesu, to pa so »storitve ali dobrine, ki so predmet kolektivne porabe in do katerih moramo zagotoviti enak dostop vsem uporabnikom«. Te javne dobrine so javni red in mir, javna varnost, javna morala, življenje in zdravje državljanov ter gospodarske javne službe. Javna korist je splošna korist skupnosti na določenem območju, ki jih ščiti javno pravo (Blaznik, 2003, str. 126-127).

Polona Kovač (2000a, str. 9-11) ugotavlja, da imamo v slovenski javni upravi (državni upravi, lokalni samoupravi in javnih službah) model birokratske organizacije s prevlado hierarhije nad enakostjo, prisile nad svobodo, lojalnostjo manjšim skupinam in nezaupanjem do drugih političnih in upravnih institucij. Zato je za uspešno reformo javne uprave potreben odmik od teh značilnosti s procesno naravnostjo, projektnim delom, personalizacijo vodenja, naraščajočo uporabo informacijske tehnologije, višjo ravno strokovnosti in s stalnim izobraževanjem zaposlenih ter vključevanjem uporabnikov in nižjih uradnikov v odločanje. Da bi bila reforma uspešna, so potrebni nepretrgan reformni proces, zadostne zmogljivosti za izvedbo, politična in finančna podpora ter udeležba vseh akterjev javne uprave. Tega se je slovenska vlada v nadaljevanju z ukrepi tudi lotila. Spremenjena zakonodaja je dala večji poudarek projektnemu delu, uvedla je ocenjevanje in letne razgovore, lotila se je odprave administrativnih ovir, v upravnih enotah uvedla ankete ugotavljanja zadovoljstva uporabnikov in začela uvajati e-poslovanje.

Bistvo javne uprave torej ni služiti denar, ampak skrbeti za javno dobro enakopravno za vse državljanke, ne glede na njihov gmotni položaj ali potrebe po storitvah. Običajno se govori o povečevanju ali manjšanju uprave, bolj malo pa o boljši upravi ali upravljanju (Osborne & Gaebler, 1993, str. 23-24).

Država ima pomembno in nenadomestljivo vlogo, saj ima dolgoročno vizijo, zagotavlja socialno kohezijo, le na državni ravni se lahko spopademo z razvojnimi ali ekološkimi

problemi. Hkrati pa se mora tudi razvijati in posodabljati, da se prilagodi gospodarskim in geopolitičnim težnjam ter zadovolji pričakovanja državljanov. Zaradi kontinuitete dela si ne sme dovoliti zastojev, storitve morajo biti enake kakovosti na vseh krajih, zagotoviti je treba stabilne kadre, prilagoditev struktur in ljudi (Piganiol, 1998, str. 489).

Kakšna je pri tem odgovornost javnih uslužbencev? Odgovornost lahko opredeljujemo z več vidikov: jezikovnega, filozofskega, družboslovnega, pravnega, psihološkega, slovničnega itd. S pojmom pa razumemo večinoma odgovornost za svoja dejanja, odgovornost, ki smo jo prevzeli s tem, ko smo prevzeli pooblastila, pravice in dolžnosti glede posameznih zadev in odgovornost za opustitev sprejetih obveznosti in posledice, ki iz tega izhajajo (Vavtar, 1999, str. 11-13).

Pusić (2002, str. 210) ugotavlja, da je bil pogled na pomen in vlogo javnih uslužbencev skozi zgodovino različen:

- eno najstarejših gledanj na javno upravo je, da je javna uprava oblast, katere nosilec je javni uslužbenec s svojimi pooblastili, s katerimi izvaja državni monopol prisile;
- po drugem, prav tako starem gledanju je javna služba privilegij, ki javnemu uslužbencu s pooblastili omogoča boljši položaj v primerjavi z drugimi državljani;
- najnovejše gledanje jo opredeljuje kot družbeno funkcijo v obliki družbeno potrebnega in koristnega dela, pri čemer so pomembni sposobnost javnih uslužbencev, njihov odnos do državljanov in njihova etika.

Različni avtorji opredeljujejo družbeno odgovornost kot obveznost združbe, da zavaruje družbeno okolje, v katerem deluje, in koristi različnim udeležencem, družbeno odgovorno ravnanje pa dosegamo z etiko, ki je zbir moralnih načel in vrednot ter usmerja vedenje oseb (Rozman, 2006, str. 52). Po mnenju Pusića (2002, str. 250-254) se etika javnih uslužbencev nanaša na:

- **odnos javnih uslužbencev do državljanov** – jim zagotavljati ustrezno pomoč, jih informirati in jih obravnavati kot enakopravne med seboj in do sebe;
- **odnos javnih uslužbencev do politike in družbe kot celote** – funkcionar kot predstavnik politike odloča, javni uslužbenec pa mora te odločitve v skladu z zakonodajo izvajati in strokovno pomagati ne glede na to, ali se z njimi strinja ali ne;
- **odnos javnih uslužbencev do organa javne uprave** – zaposleni se mora v organu počutiti varnega, enakopravnega z drugimi, delo mora doživljati kot izziv;
- **odnos javnih uslužbencev do dela** – na zadovoljstvo pri delu vplivajo povezanost z organom, njegovimi cilji in občutek povezanosti s kolektivom, zadovoljstvo z delom, odnos z nadrejenim, stiki in sodelovanje z najbližjimi sodelavci in posebne prednosti, kot so prestiž, položaji, priznanja.

## **3.2 Razvoj zmožnosti zaposlenih v javni upravi**

### **3.2.1 Reforme javne uprave po svetu**

V težnji po večji učinkovitosti se javne uprave od birokratsko-profesionalnega načina vodenja obračajo k principu ravnateljstva, kot ga poznamo v podjetjih pod pojmom menedžment (upravljaec sredstev in premoženja, z odgovornostjo doseganja končnih rezultatov) in ga povzemajo s pojmom novi javni menedžment (angl. *New Public Management*), ki je nastal na anglosaškem območju, povzele pa so ga tudi druge države, ki so začele reforme na področju javne uprave. Ravnateljstvo v javni upravi naj bi uvedlo bolj elastično financiranje, transparentnost proračuna, povezovanje stroškov z doseženimi rezultati in merjenje rezultatov z merljivimi pokazatelji ter s tem v javno upravo vneslo podjetniški duh in način ravnanja (Pusić, 2002a, str. 128-130).

Državljeni ocenjujejo učinkovitost države na podlagi njenih zmožnosti zagotavljanja varnosti, stabilnosti in trajnostnega razvoja, pri čemer je jedro dobrega vodenja države učinkovito odločanje in izvajanje odločitev. Gre za dobro umestitev gospodarskih, okoljskih in socialnih ciljev v času delovanja določene vlade in njenih institucij oziroma za raven kakovosti življenja, ki ga država zagotavlja, kot so zvišanje ravni osebne porabe, pričakovana življenjska doba, funkcionalna pismenost odraslih, delež mestnega življa,.... Na podlagi delovanja države, združb, državljanov itd. se usmerja javno mnenjsko odločanje za zagotavljanje čim boljših učinkov delovanja. Vzorec dobrega ravnanja države naj bi bil koncept sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja, ki se je razvil kot posledica naraščanja javnih izdatkov v BDP in kot potreba po transparentnejšem delovanju države. Cenjene so postale podjetniške vrednote, avtonomnost pri odločanju zaposlenih in odzivnost na potrebe strank ter konkurenčnost, vendar le z vidika boljšega ravnanja države, tako da je koncept sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja mešanica med sodobnim ravnateljstvom in tradicionalnimi vrednotami javne uprave, pri čemer še vedno prevladuje javni interes (Kovač, 2004, str. 1-2).

Berg (2004, str. 1-3) omenja principe sodobno naravnane ravnateljstva v javnem sektorju, ki vplivajo na institucionalno raven (s principi konkurenčnosti ponudbe), organizacijsko raven (s poudarkom na učinkovitosti in merjenju uspešnosti), individualno raven zaposlenih (sistem nagrajevanja, ki izraža posameznikovo uspešnost) in na raven uporabnikov storitev (promoviranje storitev in prilagoditev potrebam uporabnikov ravni javnega sektorja).

Novostim v zvezi s sodobno naravnanim ravnateljstvom javnega sektorja je običajno najbolj naklonjena najvišja ravnateljska raven, ki so jo ministri in politiki pooblastili za uveljavitev novosti. Najmanj so jim naklonjeni neposredni izvajalci, saj menijo, da pomenijo vmešavanje v njihovo odločanje v zvezi s strankami in povečujejo notranji nadzor ter uvajajo navodila in s tem vplivajo na njihovo dobro delo. Srednja ravnateljska



raven sicer deli mnenje z neposrednimi izvajalci, vendar je novim principom bolj naklonjena kot le-ti. V procesu sprememb, ki zahtevajo nove vrednote in novo stanje duha, javni uslužbenci reagirajo različno: nekateri spremembe sprejmejo s skepso in jim nasprotujejo, drugi jih sprejmejo pasivno, tretji pa pozitivno kot ustrezne in potrebne. V tem novem okolju se pojavljajo tudi zaposleni, ki so nezadovoljni z novo zaposlitvijo – visoko izobraženi (večinoma) moški srednjih let, ki so v »novo, moderno« javno upravo prišli iz zasebnega sektorja, kjer so se zaposlili, ker so upali na vodstvene položaje, ki jih niso dosegli, poleg tega pa je bila za njih uprava še vedno preveč hierarhična in birokratska. Spremembe bodo torej povzročile, da se bodo v javni upravi zaposlovali druge vrste kandidati kot prej, ne le taki, ki si bodo želeli enake službe do smrti, saj varnost zaposlitve ne bo več taka, kot je bila (Berg, 2004, str. 7-10).

Sodobno naravnano ravnanje javnega sektorja se ne more ustvariti le z nekaterimi sistemskimi spremembami v javni upravi, ampak je treba sistem postaviti na novo, saj lahko le s prilagodljivo in odzivno javno upravo odpravimo administrative ovire za gospodarsko rast. V državah, ki so se teh reform na državni, pokrajinski in lokalni ravni lotile v sredini 80. let prejšnjega stoletja (v Evropi, ZDA in na Novi Zelandiji) so bili, kljub različnim modelom in načinom, kako so se tega lotili, glavni rezultati zmanjšanje zaposlovanja v javni upravi, jasnejši cilji in usmerjenost k uporabniku. Najpomembnejši rezultat je bila sprememba odnosa javnih uslužbencev – v smeri povečane učinkovitosti pri delu in prizadevanju za demokratizacijo javne uprave s spoštovanjem človekovih pravic, odprtostjo in transparentnostjo, zmanjševanjem korupcije, usmerjenostjo k uporabniku, povezovanjem v javno-zasebna partnerstva. To povečuje gospodarsko blaginjo, socialno kohezijo, zmanjšuje revščino, okoljsko zaščito in skrb za trajnostno rabo naravnih virov, s čimer se povečuje zaupanje v državo in javno upravo (Kovač, 2004, str. 2-4).

Princip ravnateljstva je v nasprotju s principom delovanja javne uprave z njenim normativnim urejanjem zaposlovanja in porabe sredstev, zato reforme javne uprave niso nikjer odpravile ne tradicionalnega načina delovanja javne uprave in ne uvedle ravnateljskega načina. Uvedle so ga predvsem pri načinu dela (pomembnost stranke) in zaposlovanja (tudi za določen, ne le za nedoločen čas) ter nagrajevanja, pri čemer skušajo novi sistemi nagrajevanja javne uslužbenca čim bolj stimulirati za dobro delo in za čim večjo identifikacijo z organom, tj. za privrženosti organu in identifikacijo z njegovimi cilji. Organi skušajo izboljšati kakovost svojih storitev državljanom in jih zato z anketami povprašujejo za mnenje ter jih informirajo o pravicah in možnostih, ki jih imajo v poslovanju z organi javne uprave (Pusić, 2002a, str. 129-131).

Osborne in Gaebler (1993, str. 113-130) tudi ugotavljata, da se združbe (bodisi podjetja bodisi javna uprava) bolje odzivajo na potrebe svojih strank in so bolj učinkovite, uspešne, inovativne, prilagodljive, z večjo delovno zavestjo zaposlenih, če je njihovo poslanstvo jasno opredeljeno, kot pa če delujejo le po jasnih pravilih (angl. *mission-driven vs. rule-driven*). Najučinkovitejše je, če zaposleni svoje poslanstvo oblikujejo sami, pri tem pa

upoštevajo namen združbe, s poudarkom na pomembnih dejstvih in ciljih združbe, ki povezujejo postopke dela in vrednote, pomembne za združbo.

Toennisson (2004, str. 1-3) omenja primer Estonije, ki je (kot Slovenija in druge države Srednje in Vzhodne Evrope) doživela tranzicijo, in se je pri izvajanju reform sistema javne uprave srečevala z vprašanjem učinkovitosti in uspešnosti, sočasno pa še z ustvarjanjem politične demokracije. Veliko idej ali pristopov ni bilo uresničenih, ker organi niso imeli časa, znanja, sredstev ali volje, kako se sprememb lotiti, ali pa enostavno niso bile primerne za izvedbo. Pomembno vlogo pri reformah imajo vodilni kadri, ki morajo biti spremembam naklonjeni in zagotavljati operativnemu kadru politično ter strokovno pomoč, hkrati pa sta dobrodošla podpora državljanov in njihovo zavedanje, da so soodgovorni za dobro delovanje javne uprave. V duhu sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja so uvedli več novosti:

- dostop do informacij javnega značaja in sprejetega gradiva ter gradiva namenjenega javni razpravi;
- povečanje usmerjenosti k uporabniku s centri, ki omogočajo izvedbo več javnih storitev na enem mestu;
- uporaba informacijske tehnologije z računalniško opremljenostjo javnih uslužbencev, povezavo na svetovni splet in dostopom do različnih baz podatkov;
- več pozornosti so namenili finančni učinkovitosti izvajanja storitev;
- reformo plačnega sistema, ki pa se zaradi preveč subjektivnega dodeljevanja sredstev za uspešnost, ki niso bila podprta z dovolj podatki, ni izkazal kot uspešen;
- nekateri organi so uspešnost skušali meriti s navzočnostjo na delu, to pa so kasneje opustili;
- skušali so spremeniti organizacijsko kulturo z vrednotami, ki spodbujajo stalen napredek.

### **3.2.2 Reforme javne uprave v Sloveniji**

Preobrazba slovenske javne uprave je zaradi kritik njenega delovanja, zahtev po prilagodljivosti in transparentnem delovanju ter zahtev po kakovostnejših, cenejših in dostopnejših storitvah, nujna. Zahtevo po modernizaciji in večji učinkovitosti javne uprave je že v času vključevanja Slovenije zahtevala tudi Evropska unija (EU), saj je bila usposobljenost za izvajanje njenega pravnega reda eno izmed ključnih meril, po katerih je EU ugotavljala pripravljenost držav za vstop v Unijo. Standardi, ki so jih stare članice EU razvile za ugotavljanje ustreznosti (zagotavljanje kakovosti in učinkovitosti ob čim manjši porabi) delovanja javnih uprav, so usmerjenost k uporabniku upravnih storitev, učinkovitost, strokovnost, politična nevtralnost, zanesljivost in racionalnost, če naštejemo le nekaj najpomembnejših (Miglič, 2002, str. 9).

V Sloveniji se je leta 1995 začela pripravljati Bela knjiga, dokument dolgoročne strategije reforme javne uprave z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturnih in funkcionalnih sprememb javne uprave, ki jo je Vlada RS potrdila leta 1997. Z namenom ugotavljanja pripravljenosti javnih uslužbencev sprejeti spremembe je bila v letih 1997 in 1998 na ministrstvih in upravnih enotah med višjimi upravnimi delavci izvedena anketa, na kateri je temeljila raziskava z naslovom Raziskava o možnostih in ovirah za uvajanje podjetniških konceptov v slovensko državno upravo. Vprašanja v anketi so temeljila na načelih, ki so upoštevala ekonomske in sociološke dejavnike ter povezavo teoretične obdelave in praktičnih izkušenj. Zaposleni so bili v anketi najbolj naklonjeni načelom, ki so ponazarjala največje probleme javnega sektorja: vpliv političnih strank, nefleksibilna organizacijska struktura, centralizacija odločanja, pomanjkljiva in neskladna regulativa, nesistemiški pristop k ravnanju človeških virov, pomanjkanje gospodarskega poslovanja in samozadostnost državne uprave. Ugotavljali so, da je premalo naravnosti k rezultatom, potreba pa se je pokazala tudi po večjem strokovnem izobraževanju in usposabljanju. Konkurenčnost, tržni principi in podjetniški način gospodarjenja (prenos izvajalske funkcije javnih storitev v zasebno sfero) še niso dobili potrebne podpore, pri čemer bi bil možen razlog za to nepoznavanje pristojnosti državne uprave. To bi se lahko rešilo z večjo informiranostjo zaposlenih (Kovač & Stanonik, 2000, str. 316-329).

Kovač (2004, str. 10-16) navaja, da je začela Slovenija od leta 1996 sistematično uresničevati načela sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja (angl. *New Public Management*). Zakonodajni del se je izvajal v letih 1997-2003, ko je bilo v ta namen sprejetih kar nekaj zakonskih in podzakonskih aktov (ZJU, ZSPJS, Zakon o državni upravi, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o javnih agencijah, Zakon o javnih skladih, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Zakon o splošnem upravnem postopku, spremembe Zakona o javnih financah, Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, Kodeks ravnanja javnih uslužbencev). Zakonodajni del lahko služi le kot podlaga dobremu ravnanju, samo izvajanje pa je domena zaposlenih, zato so se začeli izvajati tudi drugi programi, ki so upoštevali ta cilj, kot so program za odpravo administrativnih ovir, e-uprava, izobraževanje javnih uslužbencev, uvajanje modela CAF modela – Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (angl. *Common Assessment Framework*), standardi ISO. Seveda je za reševanje problemov, kot so kakovost zakonodaje, prilagajanje uprave potrebam gospodarstva, neučinkovito ravnanje z viri, povečevanje stroškov javne uprave treba imeti politično podporo. Načela dobrega upravljanja države so bili vključena tudi v dokumenta Strategija razvoja Slovenije (2004–2013) in Strategija razvoja javnega sektorja 2003–2005 s ciljem doseči raven razvoja EU v naslednjem desetletju s kombinacijo treh meril: investicija v zaposlene, investicija v razvoj (recimo dodelitev 3 odstotkov BDP v razvoj in raziskave) in ustvarjanje podjetjem ter tujim investicijam prijaznega okolja. Glavni dejavniki uspeha sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja v Sloveniji so torej:

- jasna zavezanost ciljem in vodenje,
- oblikovanje ustreznega institucionalnega okolja,
- sodelovanje vseh udeležencev na državni in mednarodni ravni,
- znanje in usposabljanje,
- razviti trg.

Leta 2001 je Vlada Republike Slovenije (2001, str. 1-9). v okviru celovite reforme javne uprave sprejela izhodišča za pripravo programov ministrstev za odpravo administrativnih ovir in Akcijski načrt Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir in začela uvajati elektronske storitve in e-upravo, kakovost v delo javne uprave ter usposabljanje zaposlenih. Glavni namen je bil izboljšati javno upravo in vanjo vnesti koncepte sodobno naravnane ravnanja javnega sektorja z novim načinom razmišljanja ter spodbuditi zaposlene k inovativnemu in kreativnemu razmišljanju. Pri pripravi in izvedbi so sodelovala vsa ministrstva, koordinator pa je bilo Ministrstvo za notranje zadeve RS, ki je takrat v okviru Urada za organizacijo in razvoj uprave, pokrivalo tudi delovanje javne uprave. Glavni cilji odprave administrativnih ovir so bili:

- učinkovito in kakovostno odločanje organov državne uprave,
- transparentnost in odgovornost dela organov državne uprave,
- poenostavitev in skrajšanje postopkov pred organi državne uprave,
- dostopnost državnih organov za državljane in
- javnost dela organov državne uprave.

V letu 2004 je Vlada Republike Slovenije (2004, str. 2-3) sprejela novi Akcijski načrt za odpravo administrativnih ovir v letu 2004 z bistvenimi sklopi aktivnosti, ki so pri tem potrebni (poenostavitev, združevanje in poenotenje postopkov) s poudarkom na e-upravi. Glavna področja delovanja načrta so:

- storitve za posameznike in izboljšanje poslovanja z njimi (pomoč uporabnikom, nove poti komuniciranja),
- storitve za pravne osebe ter izboljšanje poslovanja z njimi (učinkovitejše poslovanje in lažji dostop do pomembnih storitev ter informacij),
- notranje poslovanje državne uprave (ustrezna podpora uradnim osebam in drugim javnim uslužbencem pri njihovem delu),
- poslovanje med samimi organi državne uprave ter upravami lokalnih skupnosti (zmanjšanje pretirano formalnega komuniciranja in večja elektronska povezava med njimi).

Ob tako obsežnih spremembah, kot si jih je slovenska javna uprava zastavila, ni bilo dovolj le posodabljanje zakonodaje, ampak tudi uvajanje novih konceptov in javne politike, skupaj z novim načinom, to pa vključuje tudi sodobnejše ravnanje s zaposlenimi. Že prej

smo videli, da najpomembnejši standardi za merjenje kakovosti in učinkovitosti delovanja javne uprave temeljijo na javnih uslužbencih. Zato sta eden najpomembnejši elementov prenove javne uprave sistematično usposabljanje in izpopolnjevanje zaposlenih (Miglič, 2002, str. 9-10).

Za večjo učinkovitost je treba sistematično zadovoljevati potrebe po izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju. To delovanje zajema osnovno izobraževanje in poklicno usposabljanje glede na delovno mesto, ki temelji na kulturi nenehnega vseživljenjskega usposabljanja posameznikov in spodbujevalnih mehanizmi za pridobivanje znanja (Kovač, 2000a, str. 19).

### **3.2.3 Izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v javni upravi**

Znanje, pridobljeno v času šolanja sčasoma zastareva tudi na področju uprave, saj se pojavljajo nove zahteve na področju upravnega dela, nove tehnologije in načini dela. Spremembam je možno slediti le, če so javni uslužbenci strokovno usposobljeni. Dodatno izobraževanje in usposabljanje je pravica in dolžnost javnih uslužbencev, pri čemer je seveda poudarek na izobraževanju, ki je v interesu delodajalca, saj je povezano z dodatnimi finančnimi sredstvi in odsotnostjo. Predvsem v zahodnoevropskih uslužbenskih sistemih je zelo poudarjena dolžnost javnega uslužbenca, da skrbi za svoje strokovno znanje in usposobljenost. Najpomembnejši del analize potreb po usposabljanju, ki zajema ugotavljanje potreb, analizo zbranih podatkov, načrtovanje, izvedbo in evalvacijo, je evalvacija usposabljanja, ki pa je časovno in strokovno zelo zahtevna, vendar pomembna za vrednotenje posledic usposabljanja za kakovost dela posameznika. Kakovostno izhodišče za ravnanje z znanjem v javni upravi je zagotovil nov ZJU, ki zahteva tudi odgovornost samih javnih uslužbencev do pridobivanja in vzdrževanja strokovnega znanja (Miglič, 2003, str. 21-28).

Brejc (2000, str. 67-69) v svojem prispevku v publikaciji *Training Public Administrators Around the World* z naslovom *Education for Public Administration in Slovenia*, objavljenim leta 2000, trdi, da se sistem vrednot v družbi, katere velik del je tudi javna uprava, v državah v tranziciji po letih, ki so jih države preživele v komunizmu in socializmu, ne more spremeniti v nekaj letih. Da bi se nove, demokratične vrednote čim prej uveljavile v družbi, se morajo uveljaviti tudi v javni upravi, ki je eden glavnih dejavnikov uveljavljanja demokratičnih sprememb in poprave krivic prejšnjega režima (vračanje premoženja), hkrati pa je sistem, precej »odporen« proti različnim spremembam in deluje po inerciji. Pri teh spremembah morajo sodelovati vse ravni javne uprave na državni in lokalni ravni, na področju varstva pravic državljanov in pri uveljavljanju položaja javnih uslužbencev ter njihovega usposabljanja. Da bi bila slovenska javna uprava bolj enakovredna javnim upravam po drugih evropskih državah, so njeni glavni cilji:

- ustvariti večjo fleksibilnost;
- zagotoviti učinkovitejše izvajanje storitev in odgovornost izvajalcev;
- zagotoviti konkurenčnost in svobodno izbiro;
- povečati usmeritev k željam uporabnikov storitev;
- popraviti položaj javnih uslužbencev;
- izrabit prednosti, ki jih omogoča informacijska tehnologija;
- izboljšati kakovost pravnih predpisov in
- okrepiti funkcijo ravnanja ter ocenjevanja dela javnih uslužbencev.

Organizacijska odličnost se začne z izbiro dobrih kadrov, nadaljuje pa z njihovim izobraževanjem. ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) je temu področju namenil XIII. poglavje, kjer je opredelil pravice in dolžnosti javnega uslužbenca, ki se izobražuje v interesu delodajalca in ki se je obvezan izobraževati za opravljanje dela. Določil je, da Vlada RS določi strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, predlog strategije, ki zajema vsebine, pomembne za vse organe, pa na podlagi strokovnih analiz pripravi ministrstvo, pristojno za upravo.

Vsak organ v enem mesecu po uveljavitvi državnega proračuna pripravi načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki ga določi predstojnik po predhodnem mnenju sindikatov. Z njim se določijo vsebine izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter višina sredstev za ta namen. Najkasneje v treh mesecih po sprejetju tega načrta mora predstojnik pripraviti poročilo o izvedbi in učinkih načrta, ki je bil sprejet za prejšnje obdobje. Nadrejeni mora spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat na leto opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008).

Aprila 2006 je Vlada Republike Slovenije (2006. str. 7) sprejela dokument Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008. Kot splošni namen usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev so bile opredeljene te postavke:

- prilagajati znanje javnih uslužbencev spremembam v notranjem in zunanjem okolju,
- omogočati njihovo horizontalno in vertikalno mobilnost,
- povečati motivacijo za njihovo delo v upravnem sistemu,
- izboljšati možnosti ravnanja za zaposlenimi,
- spodbujati temeljne vrednote, kakršne so dostojanstvo, enakost, solidarnost, pravičnost, svoboščine itn.

Temeljni cilji usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev, navedeni v Strategiji (Vlada Republike Slovenije, 2006. str. 7-8), so razširiti in izboljšati znanje in sposobnosti javnih uslužbencev, da bi čim več prispevali k doseganju ciljev organov in tako povečali učinkovitost njenega delovanja:

- **cilji na ravni posameznika** – za posameznika sta usposabljanje in izpopolnjevanje sredstvo za izboljševanje spretnosti na delovnem mestu, prispevata pa tudi k občutku izpolnitve, pripadnosti in obveze na delovnem mestu; usposabljanje z razvijanjem ustreznega znanja, spretnosti in odnosa pomaga posameznikom pri zelenih kariernih premikih, bodisi stranskih (mobilnost) bodisi vertikalnih; v sklop vsebin so bili uvrščeni naslednji seminarji Vodenje in upravljanje v upravi za najvišje vodilne delavce, Upravljanje v upravi, Vodenje v upravi, Kakovost upravnega dela, Komuniciranje v upravi, Učinkovita predstavitev, Slovenščina v javni upravi in Tuji jeziki;
- **cilji na ravni organizacije** – poslovna odličnost na ravni organizacije ne zahteva samo, da javni uslužbenci dobro delajo, ampak da dobro delajo skupaj; usposabljanje in izpopolnjevanje sta sredstvo za ustvarjanje sinergije v organu, ustvarjata organizacijsko kulturo, oblikujeta poslovodno odličnost, zagotavljata kakovost in spodbujata javne uslužbence k prizadevanju za doseganje organizacijskih ciljev; z njima in drugimi pobudami organizacijskega razvoja se dosegajo spremembe, ki organu omogočajo skupno in nenehno učenje in prilagajanje; v sklop vsebin so bili uvrščeni seminarji Uslužbenska zakonodaja, Javna uprava, Upravni postopek in nadzor, Evropske zadeve, Finančno upravljanje v upravi in javna naročila, Vodenje projektov v upravi in Kakovost upravnega dela;
- **cilji, ki temeljijo na vrednotah** – usposabljanje in izpopolnjevanje sta poleg pridobivanja znanja in spretnosti sredstvo za spodbujanje razvoja temeljnih vrednot; pri javnih uslužbencih morata odsevati in spodbujati vrednote, kakršne so dostojanstvo, enakost, solidarnost, pravičnost, pravice in svoboščine; ta proces se začne z uvajanjem v delo, vendar se s tem nikakor ne konča – biti mora stalen, vodita in usmerjata pa ga načrtovano usposabljanje in izpopolnjevanje; v sklop vsebin so bili uvrščeni seminarji Vodenje in upravljanje v upravi za najvišje vodilne delavce, Upravljanje v upravi, Vodenje v upravi, Kakovost upravnega dela in Komuniciranje v upravi.

Z reorganizacijo uprave se je pokazalo, da zaposleni, predvsem vodje, nimajo znanja, kako učinkovito komunicirati z zaposlenimi, jih motivirati, učinkovito voditi ali prenašati znanje. Oblikovanje moderne države namreč zahteva sodobne pristope pri usposabljanju zaposlenih. Glavne naloge, ki bi jih vodje morali obvladati, so med drugimi:

- metode učinkovitega prenosa znanja,
- imeti znanje s področja razvoja in ravnanja z zaposlenimi,
- imeti znanje s področja oblikovanja skupin in skupinskega dela,
- reševanje težavnih situacij,
- organiziranje dela, nagrajevanja, motiviranja in komuniciranja.

Vodilni uslužbenci se teh svojih potreb zavedajo in kažejo zanimanje za tako izobraževanje, vendar imajo običajno premalo časa, da bi se ga udeležili (Stare, 1998, str. 240-244).

### **3.3 Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih v javni upravi**

#### **3.3.1 Nabor kadrov**

V Angliji so bila do polovice 19. stoletja edini način sprejema v javno službo politična in osebna znanstva. Konec 19. in kasneje 20. stoletja je stopilo v ospredje merilo sposobnosti za opravljanje dela. Zdaj se gleda na uslužbenški sistem kot na skupek povezanih kategorij, v katere se javni uslužbenci uvrščajo po vnaprej določenih merilih, ki so osnova za njihovo napredovanje. in zajema vertikalno in horizontalno razvrstitev uslužbencev, plačni sistem in sistem nagrajevanja. Ta merila so zaradi svoje objektivnosti osnova za čim večje zблиžanje želja javnih uslužbencev z njihovimi dolžnostmi (Pusić, 2002, str. 212-214).

Nabor kadrov oziroma postopek za zasedbo prostega delovnega mesta v organih javne uprave urejata VIII. in XI. poglavje ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008), ki opredeljujeta sklenitev delovnega razmerja za nedoločen in določen čas, ter Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006). Tako 57. člen ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) določa postopek za novo zaposlitev javnih uslužbencev za nedoločen čas in predvideva več načinov:

- premestitev javnega uslužbenca iz istega organa ali
- premestitev javnega uslužbenca iz drugega organa; za ta namen se lahko izvede interni natečaj ali
- javni natečaj za novo zaposlitev uradnika po postopku, določenem z ZJU ali
- javna objava za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu po postopku, določenem s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivno pogodbo.

Predstojnik se lahko na podlagi mnenja vodje organizacijske enote, v kateri je prosto delovno mesto, oceni, ali je kateri od javnih uslužbencev iz istega organa primerno strokovno usposobljen za delo na prostem delovnem mestu. Mnenje predstojnika temelji na ocenah delovne uspešnosti in na oceni znanja, veščin, sposobnosti in osebnostnih lastnosti javnega uslužbenca za opravljanje nalog na prostem delovnem mestu. Če se za kandidate v organu ne ve, se lahko izvede notranja seznanitev o prostem delovnem mestu (ni obvezna), interni natečaj in nato javni natečaj (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

Interni trg dela organov se oblikuje na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, ki so z vlado sklenili dogovor o vključitvi v interni trg dela, kjer se objavljajo tudi interni natečaji organov. Interni natečaj se izvaja tako, da zajame tudi druge državne organe in



uprave lokalnih skupnosti, o čemer sklenejo državni organi in lokalne skupnosti poseben dogovor, ki lahko zajame več organov oziroma uprav lokalnih skupnosti (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008). Tako bi se pred uvedbo postopka za novo zaposlitev omogočilo zaposlenim javnim uslužbencem v organih državne uprave in drugih organih, ki po sporazumu z vlado vstopijo na interni trg dela, da pod enakimi pogoji kandidirajo za zasedbo prostega delovnega mesta, da se med prijavljenimi kandidati za zasedbo prostega delovnega mesta izbere kandidat, ki izpolnjuje pogoje za delovno mesto in ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

Postopek internega natečaja se lahko začne hkrati z notranjo seznanitvijo o prostem delovnem mestu. V tem primeru se javni uslužbenci, zaposleni v organu, posebej seznanijo s tem, da gre za interni natečaj in da se lahko prijavijo na delovno mesto na podlagi internega natečaja. Postopek za izvedbo internega natečaja zajema (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006):

- objavo internega natečaja na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo;
- izvedbo izbirnega postopka, če gre za uradniško delovno mesto, oziroma predhodnega preizkusa usposobljenosti, če gre za strokovno-tehnično delovno mesto, za katero je predhodni preizkus usposobljenosti določen s sistemizacijo;
- premestitev javnega uslužbenca iz istega ali drugega organa.

Če javni uslužbenec, uvrščen na interni trg dela, ustreza pogojem za zasedbo prostega delovnega mesta in ima po oceni predstojnika ustrezno znanje, veščine in sposobnosti, se lahko (s soglasjem ali brez njega) premesti v skladu z določili Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006), ki opredeljujejo postopek premestitve.

Ob premestitvi kandidata v okviru internega trga dela predstojnik organa, kjer je izbrani kandidat zaposlen, in predstojnik organa, kamor bo premeščen, z izbranim kandidatom skleneta pogodbo o zaposlitvi. Pogodba velja tudi kot sporazum predstojnikov o premestitvi javnega uslužbenca in je lahko sklenjena z odloženim rokom, ki zagotavlja, da bo javni uslužbenec prenehal opravljati delo v organu tako, da ne bo ovirano normalno poslovanje organa. Če se predstojnik organa, v katerem javni uslužbenec dela, ne strinja s premestitvijo, se lahko predstojnik organa, ki je objavil interni natečaj, in javni uslužbenec, ki je bil izbran, dogovorita o premestitvi po preteku odpovednega roka. Dogovor se sklene v pisni obliki in zavezuje organ, ki je objavil interni natečaj. Po preteku odpovednega roka se šteje, da je vlada dala soglasje na premestitev javnega uslužbenca (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) določa, da se javni natečaj za organe državne uprave objavi na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, drugi državni organi in

lokalne skupnosti pa objavijo javni natečaj na svojih spletnih straneh. Javni natečaj se lahko objavi tudi v Uradnem listu RS ali v dnevnem časopisu. Rok za vlaganje prijav na javni natečaj ne sme biti krajši od osmih dni od dneva objave javnega natečaja. Objava javnega natečaja mora vključevati vsaj podatke:

- organu in o kraju opravljanja dela;
- vrsti uradniškega delovnega mesta;
- o pogojih za opravljanje dela;
- o dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi;
- o roku in naslovu za vlaganje prijav in o roku obveščanja o izbiri;
- o osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja;
- o okvirni vsebini dela).

Za položaje generalnih direktorjev in sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot je poseben javni natečaj, ki ga izvede posebna natečajna komisija, ki jo za posamezni primer imenuje uradniški svet. V drugih državnih organih se posebni javni natečaj izvaja v skladu z zakonom ali splošnim aktom državnega organa (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008).

V skladu z določili Uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006) kandidat vloži prijavo v pisni obliki. Prijava se pošlje v zaprti ovojnici z označbo »za javni natečaj« in navedbo delovnega mesta. Pošlje se lahko tudi v elektronski obliki, pri čemer veljavnost prijave ni pogojena z elektronskim podpisom. Rok za vlaganje prijav na javni natečaj začne teči naslednji dan po objavi besedila javnega natečaja in ne sme biti krajši od osem dni. Za štetje rokov se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja upravni postopek. Prijava na prosto delovno mesto mora vključevati vsaj:

- izjavo kandidata o izpolnjevanju pogoja glede zahtevane izobrazbe, iz katere morata biti razvidna stopnja in smer izobrazbe ter leto in ustanova, na kateri je bila izobrazba pridobljena;
- opis delovnih izkušenj, iz katerega je razvidno izpolnjevanje pogoja glede zahtevanih delovnih izkušenj;
- izjavo kandidata:
  - da je državljan Republike Slovenije,
  - da ni bil pravnomočno obsojen zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in obsojen na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev;
  - da zoper njega ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti;

- in izjavo, da za namen natečajnega postopka organu, ki objavlja javni natečaj, dovoli pridobitev podatkov iz prejšnje alineje iz uradnih evidenc.

Za strokovne tehnične javne uslužbenke se lahko nabor izvede v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih (2002), tj. le z objavo na zavodu za zaposlovanje.

### **3.3.2 Izbira kadrov**

V izbirnem postopku se ugotovi, kateri kandidat je najbolj strokovno usposobljen. Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006) dovoljuje, da predstojnik za vodenje izbirnega postopka lahko pooblasti javnega uslužbenca ali imenuje natečajno komisijo. Strokovno pomoč za delo natečajne komisije oziroma pooblaščenega javnega uslužbenca zagotavlja kadrovska služba organa. Če predstojnik imenuje natečajno komisijo, mora biti član komisije vodja ožje ali širše organizacijske enote, v kateri bo uradnik opravljal delo. Predstojnik, javni uslužbenec, ki vodi izbirni postopek, oziroma natečajna komisija pred začetkom izbirnega postopka pisno določita merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov. S kandidati, ki ne izpolnjujejo natečajnih pogojev, izbirnega postopka ni treba opraviti. Če se izbirni postopek izvaja v več fazah (z izločanjem kandidatov), se lahko merila določijo pred vsako fazo posebej. Če merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti niso določena s sistemizacijo delovnih mest, ne smejo biti z njo v nasprotju. Merila morajo izražati dejanske potrebe delovnega procesa in ne smejo biti diskriminatorna. V izbirnem postopku se za preverjanje strokovne usposobljenosti uporabijo zlasti te metode:

- pregled prijave,
- pisni preizkus,
- pogovor (intervju),
- druge metode, skladne s strokovnimi spoznanji na področju ravnanja z ljudmi pri delu.

Natečajna komisija oziroma pooblaščen javni uslužbenec ob pomoči kadrovske službe organa pripravi poročilo o izvedbi izbirnega postopka, ki vključuje tudi osnutek sklepa o izbiri. Poročilo se posreduje predstojniku oziroma vodji kadrovskega poslovanja v organu. Pred odločitvijo o izbiri lahko predstojnik opravi razgovor s kandidatom, ki mu ga je predlagala natečajna komisija oziroma pooblaščen javni uslužbenec, mora pa preveriti verodostojnost javnih listin ter listin o opravljenih izpitih, ki so pogoj za zasedbo delovnega mesta. Če verodostojnosti listin ni mogoče preveriti, da kandidat pisno izjavo, da so te verodostojne. Pred odločitvijo o izbiri se za izbranega kandidata s pridobitvijo podatkov iz uradnih evidenc preveri resničnost njegovih izjav in navedb o izpolnjevanju pogojev (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

Izbere se kandidat, ki se je v izbirnem postopku izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto. Če nihče od prijavljenih kandidatov po merilih izbirnega postopka ni dovolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, se lahko javni natečaj ponovi, prijavljenim kandidatom pa se vroči obvestilo o neuspešnem javnem natečaju (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008).

O izbiri oziroma neizbiri uradnika se vsakemu kandidatu, ki je sodeloval v izbirnem postopku izda in vroči sklep. Neizbranemu kandidatu se, izda in vroči sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba. V obrazložitvi sklepa se navedejo merila in opiše potek izbirnega postopka. Sklepi se vročajo kandidatom v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006). Strokovno-tehnične javne uslužbence se o izbiri obvesti z dopisom.

V pravnem pouku sklepa se poleg pravice do pritožbe navede tudi pravica do vpogleda v gradivo izbirnega postopka (besedilo objave javnega natečaja, prijave kandidatov, sklep o imenovanju natečajne komisije, merila in pisni izdelki kandidatov, nastali v okviru izbirnega postopka, ocenjevalni zapisnik razgovorov s posameznimi kandidati ...) Po izdaji sklepa o izbiri oziroma neizbiri lahko vsak kandidat, ki je sodeloval v izbirnem postopku, pod nadzorom uradne osebe organa vpogleda v vse podatke, ki jih je izbrani kandidat navedel v prijavi na javni natečaj in ki dokazujejo izpolnjevanje natečajnih pogojev, in v gradivo izbirnega postopka, razen v prijave, ki so jih vložili neizbrani kandidati (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008 in Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

Kandidat ima v skladu z Uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006), ki se je prijavil na javni natečaj, vendar ni bil izbran, ima zoper sklep pravico do pritožbe na pristojno komisijo za pritožbe, če meni:

- da je bil izbran kandidat, ki ne izpolnjuje natečajnih pogojev;
- da izpolnjuje natečajne pogoje, vendar ni imel možnosti sodelovati v izbirnem postopku;
- da je bil izbran kandidat, ki po merilih izbirnega postopka očitno ni dosegel najboljšega rezultata;
- da je prišlo do bistvenih kršitev postopka javnega natečaja oziroma izbirnega postopka.

Pritožba kandidata, ki izpolnjuje natečajne pogoje, je uspešna tudi, če mu vabilo ni bilo vročeno s povratnico (vabljen z navadno pošto), saj lahko trdi, da vabila ni prejel in tako ni imel možnosti sodelovati v izbirnem postopku. Pošiljanje vabil in sklepov o izbiri s povratnico pri zanimivih razpisih, na katere se prijavi 100 ali več kandidatov, postopek

precej podraži. Mednarodne organizacije, ki kadrujejo, kandidatov o poteku postopka ne obveščajo, s čimer prihranijo čas in finančna sredstva.

Izbranega kandidata z odločbo imenujejo v naziv najkasneje v osmih dneh od dokončnosti sklepa o izbiri in mu najkasneje v nadaljnjih osmih dneh ponudijo sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Če pogodba o zaposlitvi iz razlogov, ki so na strani izbranega kandidata, ni sklenjena v 30 dneh od imenovanja v naziv, oseba oziroma organ, ki je izdal odločbo o imenovanju v naziv, ta sklep odpravi (ZJU, Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008).

O končanem natečajnem postopku organ na svoji spletni strani objavi obvestilo. Če se v izbirnem postopku javnega natečaja izkaže, da nihče izmed prijavljenih kandidatov po merilih izbirnega postopka ni dovolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, se na spletni strani organa objavi obvestilo o neuspešnem postopku z navedbo pravice kandidatov do vpogleda v gradivo izbirnega postopka (Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2006).

Kot vidimo, skušajo biti pravila zaposlovanja v organih državne uprave po eni strani čim bolj transparentna in omogočati pregled nad pogoji zaposlovanja in s tem zaposlovanjem samim, s čimer zaposlenim v organih povzročajo kup stroškov (osebno vročanje pozivov za dopolnila, vabil na razgovore, sklepov o izbiri oziroma neizbiri) in dodatnega administrativnega dela (merila za sprejem, poročilo komisije, pozivi za dopolnila vlog, posredovanje sklepov o izbiri in neizbiri, dodatno obveščanje na spletu glede izbire, pridobivanje in preverjanje dokazil), zaposlovanje za določen čas pa se glede na omejitve še vedno premalo uporablja.

### **3.3.3 Namestitev kadrov**

Z izbranim kandidatom se sklene pogodba o zaposlitvi in se ga seznanil z delovnim mestom, delovnimi nalogami, s sodelavci, z združbo, v kateri bo delal, napisanimi in nenapisanimi pravili. Čim prej se bo z vsem seznanil, tem lažje se bo vključil v novo okolje in začel dosegati želene rezultate (Svetlik, 2002b, str. 166). Temu delu pridobivanja kadrov se v javni upravi nameni najmanj časa, čeprav je seznanitev z delom in sodelavci eden pomembnejših pogojev za uspešno sodelovanje.

### **3.3.4 Letni razgovori o delu**

Kot je bilo že omenjeno, ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat na leto opraviti o tem pogovor z vsakim javnim uslužbencem. Prvič smo v javni upravi imeli letne razgovore v letu 2004, pred tem pa je UMAR za vodilne delavce izvedel izobraževanje in jim posredoval gradivo, ki ga je pripravila mag. Judita Bagon, (takrat še) Kadrovska služba Vlade, in opisala glavni namen, potek izvedbe letnega razgovora in

način spremljanja izvajanja dogovorov, sprejetih na letnem razgovoru.

Letni razgovori naj bi se izvajali tako, da se najprej z neposredno podrejenimi pogovorijo predstojniki organov oziroma generalni direktorji, generalni sekretarji, direktorji organov v sestavi in vladnih služb ter načelniki upravnih enot. Sklepi, sprejeti v okviru vodstva, pa se z letnimi razgovori tudi posredujejo naprej zaposlenim v nižjih organizacijskih enotah. Strokovnjaki kadrovske službe, ki naj bi pokrivali področje razvoja kadrov v organu, naj bi bili svetovalci tudi na tem področju, njihova naloga pa je vpeljati in izpeljati letne razgovore, pripraviti navodila o poteku letnih razgovorov v organu, pripraviti sogovornike na razgovore, jim dati obrazce, podatke iz arhiva službe, poskrbeti, da se vodje dogovorijo za čas in kraj razgovora, ipd. Zagotoviti morajo tudi usposabljanje vodij za letni razgovor in informirati vse zaposlene. Njihovo delo pa se nadaljuje z vodenjem ocenjevanja delovne uspešnosti v organu, ki prav tako zahteva nekoliko več vsebinskih priprav. Poleg tega zagotavljajo, da se bodo dogovori glede izobraževanja in usposabljanja pri pripravi načrtov izobraževanja v organu upoštevali (Bagon, 2003, str. 3-4).

Letni razgovor naj bi postal oblika načrtnega dela vodij z zaposlenimi, usmerjenega v njihovo strokovno usposobljenost, razvojni potencial in delovno uspešnost, in s tem ključni element spremljanja kadrov in usmerjanja kariere javnih uslužbencev s ciljem zagotoviti učinkovito javno upravo na podlagi sposobnih, usposobljenih in učinkovitih javnih uslužbencev. Na osnovi letnih razgovorov naj bi se oblikovali letni programi dela posameznika, določili cilji in pričakovani rezultati ter podlage za spremljanje dela in doseženih rezultatov, zagotovili naj bi karierni razvoj uradnikov in objektivnejše ocenjevanje delovne uspešnosti, ki je osnova za napredovanje javnih uslužbencev. Namen letnih razgovorov naj bi bil tudi priprava opisov ključnega znanja, sposobnosti, veščin in drugih lastnosti – zmožnosti oziroma kompetenc, ki naj bi bili v pomoč pri izdelavi seznama značilnih zmožnosti, potrebnih javnim uslužbencem. V letnem razgovoru vodja z zaposlenim uskladi, katere so ključne zmožnosti pri delu, ki odločilno vplivajo na njegovo uspešnost, koliko tem zahtevam ustreza in kaj bi se dalo narediti, da bi se zahtevane zmožnosti na delovnem mestu čim bolj prekrivale z dejanskimi lastnostmi zaposlenega. Strokovno usposobljen posameznik ni nujno primeren za določeno delo, zmožnosti pa so tiste lastnosti, ki posamezniku omogočajo uspešno in učinkovito opravljanje dela, in so glede na zahteve organizacijske vloge kombinacija usposobljenosti in primernosti. Te skupaj opredeljene zmožnosti so lahko tudi dobra podlaga za določitev konkretnih meril ugotavljanja delovne uspešnosti (Bagon, 2003, str. 3-6).

Pogovor o delu in določitev ciljev enkrat na leto pa za spremljanje dela vsekakor nista dovolj. Rezultate in uresničevanje nalog mora vodja sistematično spremljati sproti, sproti mora biti seznanjen, kdo je preveč ali premalo obremenjen, kaj in kje se je zataknilo ter seveda ustrezno ukrepati. Kakovostne podatke o delu javnega uslužbenca pa mora pridobiti tudi za namen ocenjevanje delovne uspešnosti (Bagon, 2003, str. 33).

### 3.3.5 Ocena uspešnosti dela

Ocenjevanje uradnikov se je začelo v letu 2004 (za leto 2003) na podlagi določil ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008). Ocene so bile do uvedbe novega plačnega sistema v letu 2008, če so bili izpolnjeni drugi pogoji, le podlaga za napredovanje v višji naziv. S podpisom Kolektivne pogodbe za javni sektor junija 2008 in s tem začetkom veljavnosti ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009) ter sprejemom Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence (2008) so se načini nagrajevanja na podlagi ocen, tj. napredovanja v plači ali nazivu in dodelitve sredstev za delovno uspešnost, ki prej med seboj niso bili povezani, poenotili in veljajo za vse javne uslužbence.

#### 3.3.5.1 Nagrajevanje

Sistem nagrajevanja ni statičen mehanizem, ki zagotavlja nagrajevanje po pravilih, ampak dinamičen sistem spodbujanja dosežkov, odvisen od poslovne strategije organizacije ter notranjega in zunanjega okolja (Lipičnik, 1998, str. 192). Pri nagrajevanju je pomembno, da imamo postavljene cilje, ki zaposlenim povedo, kaj se od njih pričakuje, s cilji pa se tudi postavijo merila za merjenje doseganja ciljev (Lipičnik, 1998, str. 205).

V Sloveniji zaradi uveljavljenega sistema kolektivnih pogodb prevladuje tradicionalno določanje plač, ki temelji na ustvarjanju relativnih razmerij, tako da je najenostavnejše delo ovrednoteno kot osnova z ena, druga delovna mesta pa relativno v primerjavi z njim (Zupan, 2002, str. 305). Tak sistem obstaja tudi v javnem sektorju, v obliki količnikov ki ga je določil ZJU in po novem ZSPJS, v obliki plačnih razredov.

**Denarno nagrajevanje** opredeljuje 21. člen ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009) in določa, da so javni uslužbenci lahko upravičeni do:

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

Ker lahko sredstva delovne **uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu** izplačujejo le javni zavodi, ki pridobijo dodatna sredstva na trgu (to ni značilno za vse organe javne uprave), se bomo omejili le na pregled redne delovne uspešnosti in delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela.

Skupen obseg sredstev za plačilo **redne delovne uspešnosti** znaša najmanj 2 odstotka in ne več kot 5 odstotkov letnih sredstev za osnovne plače ter se za vsako naslednje leto določi z aneksom h kolektivni pogodbi za javni sektor najkasneje do 1. septembra. Če skupni obseg sredstev do tega roka ni določen, se v tekočem letu uporablja enak odstotek

kot v preteklem letu. V ta obseg sredstev se ne šteje obseg sredstev za izplačilo redne delovne uspešnosti za ravnatelje, direktorje in tajnike, ki se jim osnovna plača določa v skladu z uredbo vlade (Kolektivna pogodba za javni sektor, Ur.l. RS, št. 57/2008, 23/2009).

Del plače za redno delovno uspešnost lahko na leto znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca za redno delo, pri čemer se kot osnova upošteva višina osnovne plače javnega uslužbenca, ki jo je prejel (če je zaposlen kasneje, ki bi jo prejel) v decembru preteklega leta. Postopek ugotavljanja doseganja meril za določitev dela plače za redno delovno uspešnost se za vse javne uslužbence izvede vsak mesec, na tri mesece ali dvakrat na leto, v skladu z odločitvijo vsakega organa, izplača pa se najmanj dvakrat na leto.

Uspešnost se določi na podlagi meril znanje in strokovnost, kakovost in natančnost, odnos do dela in delovnih sredstev, obseg in učinkovitost dela ter inovativnost. Vsako posamezno merilo za ugotavljanje delovne uspešnosti iz prejšnjega člena te kolektivne pogodbe je ovrednoteno z eno točko, ki pomeni doseganje nadpovprečnih delovnih rezultatov pri posameznem merilu. Seštevek števila točk in obseg sredstev za izplačilo, ki so na voljo, je podlaga za določitev višine dela plače za redno delovno uspešnost javnega uslužbenca. Pri izplačilu januarske plače javni uslužbenec prejme obvestilo o tem, v koliko ocenjevanjih je bil v preteklem letu ocenjen in kolikšno število točk je dosegel pri posameznem ocenjevanju. Letno obvestilo o ocenjevanju javnega uslužbenca, ki je pri opravljanju rednega dela dosegel nadpovprečne delovne rezultate, se shrani tudi v njegovo personalno mapo (Kolektivna pogodba za javni sektor, Ur.l. RS, št. 57/2008, 23/2009).

Uporabniki proračuna lahko, ko to določa ta zakon, izplačujejo sredstva **za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela**, če imajo za ta namen na voljo sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev, za katere so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, sredstev za posebne projekte, in če je tako mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna. Pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik oziroma direktor uporabnika proračuna za posamezni mesec na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in predstojnikom oziroma direktorjem, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje (ZSPJS, Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009).

Vlada je z Uredbo o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenca (Ur.l. RS, št. 53/2008) določila pogoje, merila in obseg dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, ki se lahko izplača. Če javni uslužbenec povečani obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog ali projekta, pri čemer se sredstva za izplačilo zagotavljajo iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev z dela, nezasedenih delovnih mest ali iz sredstev projekta, predvidenih v finančnem načrtu uporabnika proračuna, se sredstva izplačajo v višini največ



20 odstotkov osnovne plače. Večji obseg dela opravi v okviru sodelovanja pri izvajanju posebnega projekta, ki ga določi Vlada RS z aktom in za katerega so zagotovljena dodatna sredstva, ki jih zagotovi financer projekta in ki se namenijo za izplačilo večjega obsega dela, v višini največ 50 odstotkov (iz obeh naslovov) osnovne plače javnega uslužbenca.

**Nedenarno nagrajevanje** v javni upravi ni prav razvito. ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) je določal, da se za izjemne uspehe, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov, javnim uslužbencem podeljujejo priznanja. To določilo je bilo ob koncu leta 2005 črtano.

Nevenka Črešnar - Pergar, ki je kot generalna sekretarka Vlade RS vodila program odprave administrativnih ovir, v svojem prispevku Državljanu prijazna državna uprava omenja projekt Predlogi z razlogi, ki je potekal v okviru programa odprave administrativnih ovir in je uvedel tri akcije, ki so potekale v letu 2002. Prva akcija je bila **Uslužbenec meseca**, ki je nagrajevala najboljše predloge za izboljšanje dela v državni upravi, ki so jih predlagali zaposleni v državni upravi. Nagrada je bila povprečna mesečna plača v Sloveniji in sodelovanje v izboru Uslužbenca leta, pri katerem je bila nagrada tri povprečne mesečne bruto plače (Vlada Republike Slovenije, 2002, str. 14 in Črešnar - Pergar, 2002, str. 6).

Druga akcija je bila **Izbiranje najbolj prijaznega uslužbenca**, ki je vsak mesec potekala v petih, z žrebom določenih upravnih enotah in je bila pokazatelj vrednot, ki jih občani pri javnih uslužbencih najbolj cenijo, to so prijaznost, hitrost, učinkovitost, pomoč pri vodenju postopka ali navedba katere druge lastnosti, ki odlikuje dobrega javnega uslužbenca. Med njimi so ob koncu leta izbrali najprijaznejšega uslužbenca leta. Največji odziv na akcijo je bil v okoljih, v katerih so bile upravne enote dobro povezane s svojim okoljem in so se hitro in učinkovito odzivale na potrebe podjetij ter občanov (Vlada Republike Slovenije, 2002, str. 14, in Črešnar - Pergar, 2002, str. 6-7).

Tretja akcija se je imenovala **Zbiranje predlogov državljanov** pri kateri so državljani na obrazcu, ki je bil na voljo v upravnih enotah, oddajali svoje predloge za izboljšanje delovanja javne uprave, na posebej odprti spletni strani pa so bile na voljo informacije v zvezi s prenovo javne uprave in že omenjeni obrazec. Predloge je proučevala komisija, sestavljena z strokovnjakov iz različnih področij, in jih posredovala pristojnim organom, da jih uveljavijo v praksi (Črešnar - Pergar, 2002, str. 7).

Leta 2006 je Center za sodobne izzive v sodelovanju s tednikom Žurnal objavil razpis Zlata lastovka javnega sektorja za najbolj prijaznega javnega uslužbenca, pri katerem so zbralci zbirali glasove za najprijaznejšega javnega uslužbenca (Žurnal, 2006, str. 65).

### 3.3.5.2 Napredovanje

Redno prehajanje javnih uslužbencev v višje nazive, na odgovornejše položaje in/ali doseganje boljših plačnih pogojev, je napredovanje. Različne načine napredovanja lahko razvrstimo v dva osnovna načina:

- odprti način, ko javni uslužbenec v višji naziv oziroma na višji položaj napreduje na podlagi ocene svojih sposobnosti, in
- avtomatični način, ko javni uslužbenec napreduje na podlagi določenih meril, kot so delovna doba, pridobitev dodatnih spretnosti, znanja in sposobnosti.

V praksi se večinoma uporablja kombinacija obeh načinov. Prednost odprtega načina pred avtomatičnim je predvsem v večji stimulativni vrednosti, saj dolga delovna doba sama po sebi še ne pomeni tudi uspešnosti zaposlenega. Prednost avtomatičnega načina pa je v njegovi enostavnosti v tehničnem in etičnem smislu (v mnogih javnih upravah imajo pri napredovanju starejši javni uslužbenci prednost pred mlajšimi). Glavni namen napredovanja je, da se javni uslužbenec izobražuje in dosega čim boljše delovne rezultate (odprti način) ter da približno ve, kaj ga čaka v prihodnosti (avtomatični način), in tako lahko načrtuje svojo kariero. Napredovanje enega zaposlenega omogoči tudi napredovanje tistih za njim, zapolniti delovno mesto z napredovanjem pa za organ pomeni manj stroškov za uvajanje, izobraževanje in usposabljanje, kot če bi na novo zaposlili zunanjega sodelavca (Pusić, 2002, str. 223-225).

Ocenjevanje kot merilo napredovanja pri odprtem načinu napredovanja se ne bi smelo dogajati enkrat na leto, ampak mora potekati vse leto, pri čemer se ocenjuje delo javnega uslužbenca, saj mora ocena čim bolj izražati pravo stanje pri delu javnega uslužbenca, s čim manj subjektivnimi vplivi ocenjevalca. Jasna morajo biti merila za določanje ocene in zahteve posameznega delovnega mesta, glede na katere se delo javnega uslužbenca ocenjuje. Najenostavneje je, če lahko kot merila uporabimo kvantitativne pokazatelje, recimo število izdanih dokumentov, pri čemer pa njihovo veliko število lahko pomeni tudi večje število pritožb na te dokumente. Francoski sistem nagrajevanja, ki je kombiniran (napredovanje v plači je avtomatično, v nazivu pa na podlagi ocenjevanja), je za ocenjevanje uvedel seznam lastnosti, ki naj bi jih vsak javni uslužbenec imel v večji ali manjši meri, in ki se ocenijo na popisnem listu z ena do pet, koliko se te lastnosti pri njem kažejo (kot recimo nezainteresiran za delo, včasih nezainteresiran, sicer dobro dela, povprečno rad dela, očitno zanimanje za delo, navdušen nad delom), končna ocena pa je seštevek ocen vseh lastnosti (Pusić, 2002, str. 225-227).

Javni uslužbenec lahko na podlagi ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009) napreduje v plači na enakem delovnem mestu ali hkrati z napredovanjem v nazivu. O napredovanju odloča pristojni organ oziroma predstojnik. Na delovnih mestih, kjer je mogoče tudi napredovanje v višji naziv, se v posameznem nazivu

napreduje največ za pet plačnih razredov, kjer ni mogoče napredovati v višji naziv, pa za deset. Napredovati je možno vsaka tri leta za en plačni razred oziroma ob prvem in drugem napredovanju za največ dva plačna razreda, če izpolnjuje zaposleni predpisane pogoje. Kot napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja v višji plačni razred, ko je javni uslužbenec delal na delovnih mestih, za katera je predpisana enaka stopnja strokovne izobrazbe. Pristojni organ oziroma predstojnik najmanj enkrat na leto preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje.

Pogoj za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred je delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju, ki se ocenjuje glede na rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kakovost sodelovanja in organizacijo dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje v **plači** je določila Vlada RS z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008). Preverjanje izpolnjevanja pogojev se izvede na osnovi treh letnih ocen delovne uspešnosti, ki se dodelijo za ocenjevalno obdobje od 1. januarja do 31. decembra. Ocena delovne uspešnosti je lahko: odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo, pri čemer:

- **odlična ocena** delovne uspešnosti pomeni odlično opravljeno delo – visoko nad pričakovanji glede na merila ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju in se točkuje s 5 točkami;
- **zelo dobra** ocena delovne uspešnosti pomeni zelo dobro opravljeno delo – nad pričakovanji glede na merila ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju in se točkuje s 4 točkami;
- **dobra ocena** delovne uspešnosti pomeni dobro opravljeno delo – v skladu s pričakovanji glede na merila ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju in se točkuje s 3 točkami;
- **zadovoljiva ocena** delovne uspešnosti pomeni zadovoljivo opravljeno delo – delno pod pričakovanji glede na merila ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju in se točkuje z 2 točkama;
- **nezadovoljiva ocena** delovne uspešnosti pomeni nezadovoljivo opravljeno delo – popolnoma pod pričakovanji glede na merila ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju in se ne točkuje.

Ocenijo se javni uslužbenci, ki so pri proračunskem uporabniku zaposleni za določen ali nedoločen čas, za polni delovni čas ali delovni čas, krajši od polnega delovnega časa, in ki so v prejšnjem koledarskem letu opravljali delo najmanj šest mesecev. Ocenijo se tudi javni uslužbenci, ki so zaradi napatitve delodajalca odsotni več kot šest mesecev in ki so odsotni več kot šest mesecev zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni in starševskega varstva – porodniški dopust (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, Ur.l. RS, št. 51/2008).

Postopek ocenjevanja se izvede vsako leto najkasneje do 15. marca. V tem času mora odgovorna oseba oziroma nadrejeni javnega uslužbenca, ki ga določi odgovorna oseba, izpolniti Ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju ter javnega uslužbenca seznaniti s pisno oceno in utemeljitvijo. Zbrane točke v napredovalnem obdobju se vpisujejo v Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju in se hranijo v personalni mapi javnega uslužbenca, izpolnjevanje preverjanja pogojev pa se ugotovi na podlagi seštevka treh letnih ocen (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, Ur.l. RS, št. 51/2008).

Za en plačni razred napredujejo tisti javni uslužbenci, ki v napredovalnem obdobju dosežejo:

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

Javni uslužbenci, ki izpolnjujejo predpisane pogoje, lahko napredujejo za največ dva plačna razreda, če ob prvem napredovanju dosežejo najmanj 14 točk, ob nadaljnjih napredovanjih pa 15 točk (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, Ur.l. RS, št. 51/2008).

Javnemu uslužbencu, ki na podlagi seštevka treh letnih ocen ni zbral zadostnega števila točk za napredovanje, se znova preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje naslednje leto. Napreduje, ko skupaj doseže tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogojev za napredovanje. Pri tem se upoštevajo tri najugodnejše ocene v obdobju od zadnjega napredovanja. Ne glede na navedena določila napreduje javni uslužbenec za en plačni razred, če je v času od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve preteklo najmanj šest let in je medtem dosegel povprečno oceno najmanj dobro. Nova plača, pridobljena z napredovanjem, mu pripada od 1. aprila v letu, ko izpolni pogoje za napredovanje v višji plačni razred. Napredovanje javnega uslužbenca v plačne razrede ne izključuje hkratnega napredovanja javnega uslužbenca – uradnika v višji naziv, če le-ta izpolnjuje predpisane pogoje za napredovanje v višji naziv v skladu z določbami področnih predpisov, ki urejajo pogoje in postopke napredovanja oziroma pridobitve nazivov (ZSPJS, Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009).

Postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje v **nazivu** za uradnike je določila Vlada RS z Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive (2008). Ocenjevanje uradnikov, ki se izvaja na podlagi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, se uporablja tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o njihovem napredovanju. Pogoji za napredovanje si predpisana stopnja izobrazbe, delovne izkušnje in drugi pogoji, določeni z zakonom, podzakonskim aktom oziroma splošnim aktom delodajalca, da se

naloge na delovnem mestu, na katerem uradnik dela, lahko opravljajo v višjem nazivu in dosežene ocene za napredovanje. Uradnik napreduje, ko v nazivu iste stopnje, v času od zadnjega napredovanja, doseže:

- trikrat oceno odlično (15 točk) ali
- štirikrat najmanj oceno zelo dobro (16 točk) ali
- petkrat najmanj oceno dobro (15 točk) ali
- ko glede na točkovanje ocen doseže 16 točk v štirih letih, pri čemer se število točk, določenih za oceno zadovoljivo, ne upošteva oziroma
- za napredovanje v naziv druge (sekretar) in prve stopnje (višji sekretar), ko v nazivu iste stopnje doseže petkrat oceno odlično (25 točk) ali šestkrat najmanj oceno zelo dobro (24 točk).

Postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje se izvede vsako koledarsko leto do 15. marca. O napredovanju odloči predstojnik v 30 dneh, pravice, ki izhajajo iz višjega naziva, pa pripadajo uradniku od 1. maja v koledarskem letu, v katerem je bilo ugotovljeno, da izpolnjuje pogoje za napredovanje.

### **3.3.5.3 Nazadovanje in odpoved**

V javni upravi velja enak način nazadovanja zaposlenih kot za druge delodajalce, tj. obveznost delodajalca, ki mu jo nalaga Zakon o delovnih razmerjih (Ur.l. RS, št. 42/2002, 103/2007), da ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi nesposobnosti ali poslovnega razloga preveri, ali je uradnika mogoče zaposliti pod spremenjenimi pogoji ali na drugih vrstah dela oziroma ali ga je mogoče dokvalificirati za delo, ki ga opravlja, oziroma prekvalificirati za drugo delo. Če ta možnost obstaja, mora delodajalec uradniku ponuditi sklenitev nove pogodbe.

Poleg načinov odpovedi, navedenih v poglavju 2.3.7.1 Nazadovanje in odpoved, ki jih ureja Zakon o delovnih razmerjih, ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) sicer uvaja pojem postopek ugotavljanja nesposobnosti, vendar pa ga naprej ne ureja (novela ZJU, ki je začela veljati 31. 12. 2005, je namreč razveljavila določbe ZJU o postopku ugotavljanja nesposobnosti in tudi Uredbo o ugotavljanju nesposobnosti). Zato je treba upoštevati določila Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur.l. RS, št. 18/1991, 53/1992, 13/1993-ZNOIP, 34/1993, 12/1994, 18/1994-ZRPJZ, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997 (2/1997 popr.), 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997-ZPSDP, 87/1997, 3/1998, 3/1998, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 2/1999, 2/1999, 39/1999-ZMPUPR, 39/1999 (40/1999 popr.), 59/1999, 59/1999, 59/1999, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 19/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008) v delu, ki ureja postopek ugotavljanja

nesposobnosti. Če je bilo zaposlenemu omogočen enak obseg in možnost za izobraževanje kot drugim zaposlenim, ki opravljajo dela na enakih oziroma podobnih delovnih mestih, vendar zaposleni nima zahtevanega znanja in zmožnosti in ne opravlja dela v določenih ali dogovorjenih rokih oziroma naloženega dela ne opravlja strokovno in kakovostno, sprejme direktor sklep o prenehanju delovnega razmerja zaposlitvi z učinkom po preteku odpovednega roka, če ga ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje.

### **3.3.6 Motiviranje v javni upravi**

V raziskavi, izvedeni leta 2002, glede povezav med zadovoljstvom z delom med tremi kategorijami zaposlenih – zaposlenih v zasebnem sektorju, zaposlenih v javnem sektorju na administrativnih nalogah in zaposlenih v javnem sektorju na področju, zdravstva, vzgoje in izobraževanja na Nizozemskem Steijn in Smulders (2004, str. 1-11) ugotavljata, da trditev, da zaposlenim v javnem sektorju več pomenijo motivatorji, zaposlenim v zasebnem sektorju pa higieniki, ne velja. Ugotovila sta tudi, da zaposleni v javnem sektorju dajejo več poudarka motivatorjem, ki dolgoročno vplivajo na njihovo delo, kot so možnost osebnega razvoja, napredovanja in dosežki pri delu, in da jim najmanj pomenijo motivatorji, ki na njihovo delo vplivajo takoj, kot so priznanje za dobro delo, zanimivo delo, samostojnost, raznolikost dela ali delo, ki ustreza njihovim sposobnostim. Ti motivatorji pa zanimivo daleč največ, skupaj z dobrimi odnosi v kolektivu, dobrim vodstvom in delovnimi razmerami, pomenijo zaposlenim v javnem sektorju na področju, zdravstva, vzgoje in izobraževanja. Primerjava med štirimi dejavniki Herzbergove teorije, na katere vplivajo dolžina zaposlitve (samostojnost, plača, napredovanje in podpora sodelavcev), pokaže, da imajo zaposleni v javnem sektorju na administrativnih nalogah najmanj samostojnosti in da so najbolj zadovoljni s plačo. Najmanj od vseh treh kategorij so s samostojnostjo, plačo in napredovanjem zadovoljni zaposleni v javnem sektorju na področju, zdravstva, vzgoje in izobraževanja, ki pa zato niso nič manj zadovoljni z zaposlitvijo kot drugi dve kategoriji. To kaže na to, da si ta kategorija zaposlenih svojo službo izbere zato, ker jih družbeno koristno delo veseli. Drugi dve kategoriji, zaposleni v zasebnem sektorju in zaposleni v javnem sektorju na administrativnih nalogah, se pri svojih motivih za zaposlitev ne razlikujeta bistveno, predvsem zato, ker tudi v javnem sektorju vse bolj prevladujejo podjetniški načini dela (zmanjševanje uprave in odpuščanje zaposlenih).

Čeprav Perry kot eden glavnih teoretikov s področja motivacije javnih uslužbencev v ZDA meni, da so glavni motivatorji zaposlitve v javnem sektorju dejavniki, kot so sodelovanje pri političnih odločitvah, delovanje v javnem interesu, skrb, sočutje do soljudi, da so vsi deležni pravic, ki jim pripadajo, in žrtvovanje za javno dobro, se je na Nizozemskem kot edini realni dejavnik pokazal privlačnost sodelovanja pri političnih odločitvah in pripravi zakonodaje (Leisink, 2004, str. 2-10). V mnogih državah je bila v politično nestabilnih razmerah prejšnjih stoletij javna uprava edina stalnica v delovanju države in

protiutež nestabilnosti različnih političnih opcij.

Motivacijo javnega sektorja določajo tudi nekateri splošni ter zgodovinski dejavniki in dejavniki, odvisni od značilnosti posamezne države. Tako Vandenaabeele, Hondeghem, in Maesschalck, (2004, str. 1-14) ugotavljajo, da imajo poleg zgoraj omenjenih dejavnikov vpliv na motivacijo javnih uslužbencev tudi:

- vera, pri čemer se katoliške države s svojimi moralnimi vrednotami (odrešitev, poslušnost, usmiljenje) razlikujejo od protestantskih držav s poudarkom na individualnih vrednotah, povezanih s trdim delom;
- demokratične (enakost, nevtralnost, laičnost) ali birokratske vrednote (objektivnost, nevtralnost, objektivnost), ki z neosebno obravnavo uporabnikom javnih storitev omogočajo, da se lažje sprijaznijo z avtoriteto;
- tradicija javne uprave, ki v nekaterih državah (Francija) s priznanimi šolami in visokimi merili za zaposlitev v javni upravi ustvarja elitistični razred;
- specifične vrednote, kot so prezir denarnih nagrad (Francija) ali prilagodljivost, povezana z reformami v javnem sektorju in spoštovanjem zakonodaje (Nizozemska).

### **3.3.7 Razvoj kariere**

Ocenjevanje uradnikov, ki se izvaja na podlagi ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009), se naj bi uporabljalo tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o njihovem napredovanju. V praksi je to večinoma le črka na papirju. Kadrovske službe so zaradi varčevanja pri kadrih (zmanjševanje zaposlenih) pri službah, ki pokrivajo organizacijski del organa (v nasprotju z vsebinskim delom organa), velikokrat številčno podhranjene in jim uspe opraviti le najnujnejše delo v zvezi z zaposlitvami in izplačili plač. Poleg tega javna uprava ni ločena na strokovni in politični del, zato se ob zamenjavi oblasti zamenja tudi raven kadrov, za katere bi prišla v poštev razvoj in načrtovanje kariere in je vlaganje časa ter dela v razvoj njihove kariere brezplodno delo in zapravljanje časa.

## **4. RAZVOJ ZMOŽNOSTI ZAPOSLENIH V URADU ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ – UMAR**

### **4.1 Predstavitev UMAR**

Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) je bil ustanovljen leta 1947, ko je tedanja vlada ustanovila Zavod za gospodarsko planiranje ljudske Republike Slovenije oziroma Gospodarski svet ljudske Republike Slovenije. Njegova vloga se je od takrat spreminjala, odvisno od časa in aktualnih političnih dogajanj, v njem pa so bili zaposleni številni, danes uveljavljeni strokovnjaki in politiki. Ob osamosvojitvi Slovenije se je takrat osrednja planska institucija razdelila na prostorski del, ki se je priključil Ministrstvu za

okolje in ekonomsko-socialni del (ZMAR: iz preteklosti za prihodnost, 1997, str. 7), imenovan Zavod za makroekonomske analize. Leta 1994 se je preimenoval v Urad za makroekonomske analize in razvoj in je bil do leta 2000 del Ministrstva za ekonomske odnose in razvoj, leta 2000 pa je bil prestrukturiran v vladno službo, katere direktor je neposredno odgovoren predsedniku Vlade RS (Zakon o Vladi Republike Slovenije, Ur.l. RS, št. 24/2005 - UPB1, 109/2008, 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16).

Pri tem je zadržal svoje delovno področje in naloge, opredeljene z Zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev (1994). Delovno področje in naloge UMAR je Vlada RS skladno s to pravno podlago podrobneje opredelila s Sklepom o organizaciji in delovnem področju UMAR (2001) in v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (2007). UMAR opravlja naloge:

- spremljanja, analiziranja, vrednotenja, prognoziranja in projiciranja tekočih gibanj in uravnovešenosti razvoja v njegovi ekonomski, socialni in okoljski vsebini, na podlagi razvojnih usmeritev države;
- kratkoročnega in srednjeročnega napovedovanja osnovnih narodnogospodarskih agregatov;
- priprave strokovnih podlag za oblikovanje kratkoročnih in strateških usmeritev in ukrepov politike;
- raziskovalnega dela.

UMAR po svoji institucionalni opredelitvi in tudi zaradi narave dela ni tipičen organ državne uprave. Nima upravnih nalog, zaradi strokovno-raziskovalne narave dela pa velik poudarek daje izobraževanju zaposlenih – izobraževanju za pridobitev formalne izobrazbe (predvsem magisteriji in doktorati), pa tudi »vsebinskemu« pridobivanje strokovnega in drugega splošnega znanja. Izrablja tudi vse vzvode nagrajevanja, ki so na voljo, in to je posebej pomembno pri mladih javnih uslužbencih, ki imajo v izhodišču majhne osebne dohodke, možnosti rednega napredovanja na podlagi ocen pa so najprej vsaka tri leta.

#### **4.2 Razvoj zmožnosti zaposlenih – izobraževanje in usposabljanje**

UMAR je na podlagi svojega Pravilnika o izobraževanju zaposlenih, pripravljenega na podlagi zakonodaje s tega področja in potreb, ki so se pokazale pri praktičnih primerih, v letih 2000–2008 z zaposlenimi sklenil tri pogodbe o izobraževanju za pridobitev univerzitetne izobrazbe, od katerih sta bili v letu 2008 dve že realizirani, 23 pogodb o izobraževanju za pridobitev naziva magister znanosti, od katerih je bilo v letu 2008 9 realiziranih in 6 pogodb o izobraževanju za pridobitev doktorskega naziva, od katerih je bila v letu 2008 ena realizirana.



Poleg tega so se v letu 2007 zaposleni v povprečju udeležili 3 izobraževanj po 2 dni v Sloveniji, v tujini pa so se v okviru delovnih nalog udeleževali sestankov različnih odborov pri EU. K temu lahko prištejemo še dneve, ki so jih porabili za pridobivanje formalnega izobraževanja po pogodbah o izobraževanju, pri čemer je pravica do odsotnosti enaka, kot jo dopušča Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur.l. RS, št. 18/1991, 53/1992, 13/1993-ZNOIP, 34/1993, 12/1994, 18/1994-ZRPJZ, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997 (2/1997 popr.), 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997-ZPSDP, 87/1997, 3/1998, 3/1998, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 2/1999, 2/1999, 39/1999-ZMPUPR, 39/1999 (40/1999 popr.), 59/1999, 59/1999, 59/1999, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 19/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008).

UMAR je za svoje zaposlene v povprečju enkrat na mesec organizira tudi posebne predstavitve raziskovalnih projektov, ki se izvajajo na UMAR in na zunanjih institucijah, interno izobraževanje o aktualnih temah ter problemske razprave o vprašanjih, zanimivih za širši krog sodelavcev (tako imenovani debatni klubi).

Vsako leto se je pripravil načrt izobraževanja, katerega glavni namen je usklajevanje interesa zaposlenih glede izobraževanja v zvezi z delovnim procesom, pa tudi formalnega izobraževanja, hkrati pa je služil za oceno sredstev, ki naj bi jih izobraževanju namenili. Prizadevajo si izboljšati izobrazbeno raven zaposlenih, ki je že sedaj dokaj visoka (le 10 od 65 zaposlenih v letu 2008 je imelo visoko ali nižjo izobrazbo, hkrati pa je bilo zaposlenih 23 magistrstov in doktorjev znanosti). V primerjavi z izobrazbeno strukturo javne uprave, kjer je v letu 2006 26,5 odstotka zaposlenih imelo univerzitetno izobrazbo ali višjo od te, je imelo na UMAR tako izobrazbo v letu 2008 kar 85 odstotkov zaposlenih, kar nam prikazuje spodnja tabela.

*Tabela 4: Slovenska javna uprava – izobrazbena struktura zaposlenih*

<b>Vrsta izobrazbe</b>	<b>Javna uprava</b>	<b>Struktura (v %)</b>	<b>UMAR</b>	<b>Struktura (v %)</b>
Manj kot 12 let šolanja	3.312	9,7	1	1,5
Srednja izobrazba (12 let šolanja)	14.663	42,8	5	7,7
Višja izobrazba (14 let šolanja)	3.110	9,1	1	1,5
Visoka izobrazba (15 do 16 let šolanja)	4.095	12,0	3	4,6
Univerzitetna izobrazba (16 do 18 let šolanja)	7.554	22,1	32	49,2

<b>Vrsta izobrazbe</b>	<b>Javna uprava</b>	<b>Struktura (v %)</b>	<b>UMAR</b>	<b>Struktura (v %)</b>
Doktorat, magisterij, specializacija	1.508	4,4	23	35,4
<b>SKUPAJ</b>	<b>34.242</b>	100,0	<b>65</b>	100,0

*Vir: Slovenska javna uprava v številkah, 2009; Splošni podatki Urada za makroekonomske analize in razvoj, 2008*

### **4.3 Ravnanje z zmožnostmi zaposlenih**

#### **4.3.1 Nabor kadrov**

Nabor novih kadrov se izvaja v skladu z že omenjeno Uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (2006) in objavo razpisne dokumentacije za zasedbo delovnega mesta na spletni strani Ministrstva za javno upravo RS in tudi na spletni strani UMAR. Ker gre na strokovnih področjih za kadre, ki morajo z določenega strokovnega področja že imeti znanje in izkušnje, je njihovo iskanje dolgotrajen in zahteven postopek, saj je treba z objavami (besedilom in krajem objave) doseči določen profil kadrov. Glede na moje izkušnje kandidati redno iščejo ustrezna prosta mesta na spletnih straneh, objave v dnevem časopisju (tudi v petkovih in sobotnih izdajah) pa na število prijav niso imele bistvenega učinka.

#### **4.3.2 Izbira kadrov**

Predstojnik lahko za vodenje izbirnega postopka imenuje natečajno komisijo, ki pred začetkom izbirnega postopka pisno določi merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov in pripravi vprašalnik, prilagojen posameznemu razpisu, glede na pogoje v sistemizaciji delovnega mesta. Izbirni postopek se, glede na zahtevnost delovnega mesta, izvaja v več fazah (z izločanjem kandidatov), najprej se izvede pregled prijave, nato po potrebi pisni preizkus in pogovor (intervju).

#### **4.3.3 Namestitev kadrov**

Namestitev se opravi s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi in predstavitvijo delovnega okolja ter dela izbranemu kandidatu.

#### **4.3.4 Letni razgovori o delu**

Na letnih razgovorih, ki se praviloma izvajajo v drugi polovici leta za naslednje leto, se ugotavljajo želje zaposlenih glede izobraževanja, na podlagi česar se sprejme letni načrt izobraževanja. Ugotavlja se zadovoljstvo z izvedenimi nalogami in se določijo naloge in

prioritete za naslednje leto. Dobrodošle so pobude in predlogi zaposlenih za izboljšanje izvajanja delovnih nalog bodisi da se izboljšanje ali pomoč pričakuje pri ravnatelju bodisi pri zaposlenem v obliki dodatnega izobraževanja. Pri sprejemu na novo zaposlenih se ugotavlja njihova dosedanja udeležba oziroma sodelovanje pri različnih projektih na področju dela, ki naj bi ga opravljali.

Tako želijo na UMAR bolje in hitreje razviti zmožnosti zaposlenih, ki morajo, poleg obvladovanja svojega delovnega področja biti seznanjen z novostmi na delovnem področju ter biti sposobni sodelovati v različnih projektih, strokovnih in pogajalskih skupinah. Čeprav sedanji način izrabe in razvijanja zmožnosti zaposlenih po mnenju večine ni problematičen, ga je kljub temu možno še izboljšati.

#### 4.3.5 Ocena uspešnosti dela

Za oceno uspešnosti dela na UMAR si lahko ogledamo primerjavo na spodnjih dveh tabelah, ki prikazujeta primerjavo podatkov ocen uradnikov v letih 2004, 2005 in 2006 na ministrstva in vladnih službah v primerjavi z UMAR.

Povprečje odličnih ocen na UMAR je za 23,5 odstotne točke večje kot pri drugih organih. Menim, da lahko razliko pripišemo predvsem višji izobrazbeni strukturi zaposlenih in s tem večjemu zavedanju, kakšne so njihove delovne dolžnosti. Delno je dobre ocene verjetno treba pripisati tudi faktorju subjektivnosti in ocenjevanju s 4 ocenami (odlično, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo) in je zaposleni za pričakovano raven opravljanja dela dobil oceno dobro, ki je v primerjavi s šolskimi ocenami slaba, in je bilo pričakovanje odličnih ocen večje. Ta pomanjkljivost je bila z novim sistemom ocenjevanja in uvedbo petih ocen (odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo) deloma odpravljena. Strukturo prikazujem v naslednjih dveh tabelah.

*Tabela 5: Primerjava podatkov ocen uradnikov v letih 2004, 2005 in 2006 – ministrstva in vladne službe*

Ocenjeni uradniki	Ocene v odstotkih				Skupaj
	Odlično	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Leto 2004	38,5	56,0	5,2	0,2	100,0
Leto 2005	43,8	51,8	4,1	0,3	100,0
Leto 2006	49,8	47,1	2,9	0,1	100,0
<b>Povprečje</b>	<b>44,1</b>	<b>51,6</b>	<b>4,1</b>	<b>0,2</b>	<b>100,0</b>

*Vir: Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2006 ter izvedbi letnih razgovorov 2007, 2007, str. 2*

Tabela 6: Primerjava podatkov ocen uradnikov v letih 2004, 2005 in 2006 –UMAR

Ocenjeni uradniki	Ocene v odstotkih				Skupaj
	Odlično	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Leto 2004	60,0	40,0	-	-	100,0
Leto 2005	66,7	33,3	-	-	100,0
Leto 2006	76,0	24,0	-	-	100,0
<b>Povprečje</b>	<b>67,6</b>	<b>32,4</b>	-	-	<b>100,0</b>

Vir: Splošni podatki Urada za makroekonomske analize in razvoj, 2008

#### 4.3.6 Nagrajevanje, napredovanje, odpoved in motiviranje

Posledica visoke izobrazbene strukture in želje po uspehu se kažejo tudi v visoki stopnji napredovanja (20 v plači in 12 v nazivu) in s tem visoki povprečni bruto plači na zaposlenega, ki je v letu 2008 bila približno 2.950 evrov na zaposlenega na mesec v primerjavi s povprečjem javne uprave, ki je bila 1.691,20 evra (Statistični urad Republike Slovenije, 2009a), ali slovenskim povprečjem, ki je bilo 1.391,43 evra. Med panogami je javna uprava po višini povprečne letne bruto plače na četrtem mestu za dejavnostmi finančnega posredništva, rudarstvom ter oskrbo z elektriko, plinom in vodo (Statistični urad Republike Slovenije, 2009b).

Do leta 2008 na UMAR ni dobil odpovedi noben od zaposlenih.

Postopek ugotavljanja nesposobnosti zahteva veliko zavzetost nadrejenega, ki si jo le-ta zaradi delovnih dolžnosti ne more vedno privoščiti in raje potrpi z nesposobnim podrejenim, pridni zaposleni so vse bolj obremenjeni z novimi nalogami, nove zaposlitve pa so nemogoče, če ni odpovedi ali upokojitev. Cilj zadnjih vlad na področju zaposlovanja je zmanjševanje zaposlenosti za 1 odstotek na leto. Pri večjih organih z več kot 100 zaposlenimi je to manjši problem kot pri manjših organih, kot je UMAR, ki ima 60 zaposlenih, in zmanjšanje za 1 odstotek na leto vsako leto pomeni 1 zaposlenega. Zato lahko pričakujemo, da bo tudi v UMAR prej ali slej prišlo do ukrepa odpovedi zaradi enega od razlogov, ki jih omogoča zakonodaja.

UMAR je svoje zaposlene motiviral s samostojnostjo pri delu, zanimivim delom in materialnimi ugodnostmi, ki jih je lahko izplačal. Poleg tega so zaposleni imeli dobre pogoje dela na področju računalniške programske in strojne opreme ter na področju opremljenosti prostorov.

#### 4.3.7 Razvoj kariere

Z razvojem kariere se na UMAR zaradi premajhnega števila zaposlenih na kadrovskem področju, sistematično ne ukvarjajo, ugotavljajo pa želje zaposlenih na letnih razgovorih, pri sprejemu na novo zaposlenih pa ugotavljajo njihovo dosedanjo udeležbo oziroma sodelovanje pri različnih projektih na področju dela, ki naj bi ga opravljali.

### SKLEP

Na zaposlene se je dolgo časa gledalo kot na nekaj samo po sebi umevnega in nadomestljivega, pomembna so bila predvsem delovna sredstva in količina proizvodov. Ko pa so delovna sredstva postala konkurenčna prednost vseh udeležencev v borbi za dobiček in ko je postala pomembna tudi kakovost, ne le količina, so nova konkurenčna prednost združb postali zaposleni, njihove sposobnosti, spretnosti, osebne lastnosti, vrednote, motivacija in znanje, skratka njihove zmožnosti.

Zaposleni svoje zmožnosti razvijajo z **izobraževanjem**, **usposabljanjem** in **izpopolnjevanjem** pri čemer se **izobraževanje** razume bolj v smislu učenja in pridobivanja znanja potrebnega za življenje, splošne razgledanosti, da posameznika pripravi na opravljanje poklica in mu da znanje, ki ga za to potrebuje. **Usposabljanje** pa je razvijanje oziroma pridobivanje znanja, sposobnosti in spretnosti, ki jih posameznik potrebuje pri opravljanju konkretnega dela z namenom povečati uspešnost posameznikov, skupine ali združbe. **Izpopolnjevanje** pa naj bi bili dopolnjevanje, spreminjanje in sistemiziranje že pridobljenega znanja, spretnosti, sposobnosti in navad. Zaposlenim omogoča, da vso delovno dobo osvežujejo, dopolnjujejo, širijo in poglobljajo znanje in spretnosti, ki izhajajo iz delovnih potreb (Miglič, 2002, str. 151-157).

Zaposleni morajo svoje znanje z izobraževanjem in usposabljanjem tudi ves čas dopolnjevati, bodisi zato, ker se področje, s katerega so pridobili znanje ves čas razvija, bodisi zato, ker prihajajo v procesu dela v stik z področjem, ki ga med šolanjem niso spoznali. Včasih, ko so zaposleni opravljali enostavne vrste dela, so se učili s ponavljanjem le enega opravila. S kompleksnostjo delovnih nalog, ki se ne ponavljajo tako pogosto in niso več tako enostavne, se morajo poučiti o načinu opravljanja delovnih nalog ob pomoči strokovne literature ali nekoga, ki jih podučijo, in to da večji poudarek pridobivanju novih vrst znanj. Ker je, predvsem strokovno izobraževanje, drago, združbe (predvsem večje) za optimalen izkoristek sredstev, namenjenih usposabljanju, pripravijo program usposabljanja, v katerem se glede na potrebe delovnega procesa in zmožnosti zaposlenih opredeli, katerih konkretnih oblik usposabljanja naj se zaposleni udeležijo.

V duhu reform se je tudi v javni upravi večja pozornost posvetila usposabljanju ter delno tudi izobraževanju, že v samem ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008), ki določa pravice in dolžnosti javnega uslužbenca, ki se izobražuje v interesu delodajalca in ki se za

opravljanje dela mora izobraževati. Aprila 2006 je Vlada RS sprejela dokument Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008, katerega temeljni cilji so razširiti in izboljšati znanje ter sposobnosti javnih uslužbencev, da bi čim več prispevali k doseganju ciljev organov in tako povečali učinkovitost njihovega delovanja (Vlada Republike Slovenije, 2006. str. 7). Pomanjkanje znanja o komuniciranju z zaposlenimi, motiviranju in učinkovitem vodenju ali prenašanju znanja se kaže predvsem pri vodstvenih kadrih, ki se teh potreb zavedajo in kažejo zanimanje za tako izobraževanje, vendar imajo običajno premalo časa, da bi se ga tudi udeležili.

UMAR že zaradi strokovno-raziskovalne narave dela daje velik poudarek izobraževanju zaposlenih – izobraževanju za pridobitev formalne izobrazbe (predvsem magisteriji in doktorati) in tudi »vsebinskemu« pridobivanju strokovnega in drugega splošnega znanja. Kljub priporočilom *Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008*, da naj se zaradi omejenih virov in njihove racionalne uporabe za pridobivanje formalne izobrazbe ne bi namenjal čas oziroma sredstva iz proračuna, UMAR podpira pridobivanje tudi formalne dodatne izobrazbe pri kadrih, ki so se izkazali kot kompetentni na njihovem delovnem področju in ki so bili pripravljeni prevzemati nove delovne naloge ter obveznosti, potrebovali pa so dodatno znanje in veščine, s čimer so jih motivirali pri njihovi pripravljenosti sprejeti nove delovne izzive. Stališče UMAR-ja je bilo, da se koristi oziroma stroškov ne more meriti le z vloženi materialnimi sredstvi, ampak predvsem s splošnim vzdušjem in pripadnostjo organu. Pri tem so se z zaposlenimi sklenile pogodbe o izobraževanju. To izobraževanje in usposabljanje sta v preteklosti UMAR omogočala veliko strokovnost in visoko izobrazbeno strukturo, saj je imelo v letu 2008 kar 85 odstotkov zaposlenih univerzitetno izobrazbo ali celo višjo.

Nove zmožnosti se lahko pridobivajo tudi z zaposlitvijo novih kadrov, ki jih je treba najti, izbrati, namestiti, jim predstaviti delo in delovno sredino. Način, kako priti do njih, si oblikuje vsaka združba tako, da s čim manj dela in stroški pridobi ustrezne kadre. Cilj vsakega organa je, da za opravljanje dela pridobi čim boljše kadre. Čeprav imajo kandidati čudovit življenjepis in enkratna priporočila, organi zaposlijo kandidata, za katerega menijo, da je najbolj usposobljen in da bo z njim najlažje sodelovati, le da morajo pri tem premostiti kup birokratskih ovir. Delni subjektivnosti pa se pri izbiri seveda ni mogoče izogniti.

Po namestitvi zaposlenih in njihovi uvedbi v delovni proces in tudi za vse že zaposlene je zato, da se ohrani raven njihovega dela oziroma da se izboljša smiselno z njimi opraviti letne razgovore, ki jim dajo povratne informacije o njihovem delu in ciljih za naprej. Nadrejenim tak razgovor da informacije o zadovoljstvu zaposlenih z delom in odnosi ter njihovimi željami in cilji glede razvoja kariere in izobraževanja za naprej, hkrati pa se s temi stiki izboljša tudi komunikacija med nadrejenimi in podrejenimi. Za izvedbo letnih razgovorov z zaposlenimi se v Sloveniji odloča vse več združb, saj je letni razgovor poleg

tega, da je preprost in učinkovit pripomoček vodenja zaposlenih, tudi metoda za preverjanje in ocenjevanje uspešnosti delovnih nalog.

Po ZJU (Ur.l. RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008) mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in imeti vsaj enkrat na leto o tem pogovor z vsakim javnim uslužbencem. Javni uslužbenci smo imeli letne razgovore v letu 2004. Na UMAR se zadnjih nekaj let praviloma izvedejo v drugi polovici leta za naslednje leto.

V mnogih združbah nadrejeni tudi redno ocenjujejo zaposlene, s čimer je lahko povezano tudi napredovanje in/ali denarno oziroma nedenarno nagrajevanje. Običajno zaposlenega ocenjuje neposredno nadrejeni, ki na podlagi opisa delovnega mesta in opazovanja njegovega dela ugotavlja, kako uspešen je. Ocenjujejo ga lahko tudi podrejeni, sodelavci, stranke, zunanji svetovalci, vodje drugih organizacijskih enot ali pa se ocenijo sami. Na podlagi ocen lahko zaposleni dobi nagrado (denarno ali nedenarno) in/ali napreduje, lahko pa tudi nazaduje oziroma dobi odpoved, če so ocene slabe.

Ocenjevanje uradnikov se je začelo v letu 2004 (za leto 2003), ocene pa so bile do uvedbe novega plačnega sistema v letu 2008, če so bili izpolnjeni drugi pogoji, le podlaga za napredovanje v višji naziv. S podpisom Kolektivne pogodbe za javni sektor junija 2008 in s tem začetkom veljavnosti ZSPJS (Ur.l. RS, št. 95/2007-UPB7, 17/2008, 57/2008, 80/2008, 48/2009) so se načini nagrajevanja na podlagi ocen, tj. napredovanja v plači ali nazivu in delovne uspešnosti, ki prej med sabo niso bili povezani, poenotili in veljajo za vse javne uslužbence. Zaostrili so se pogoji za napredovanje, za katerega je treba imeti dobre ocene, ki jih ravnatelji dodelijo tudi na podlagi subjektivnega dojemanja dela zaposlenega. Pred uvedbo novega plačnega sistema je bilo treba za napredovanje imeti le dovolj veliko število točk, ki si jih dosegel z izobraževanjem, sodelovanjem v različnih komisijah, delovnih skupinah in z drugimi aktivnostmi. To je bilo za marsikoga lažje dosegljivo. Trenutno se zaradi velikih negativnih finančnih učinkov nove plačne reforme v javni upravi in gospodarske krize pripravljajo ukrepi za omejitev (ali celo začasno oziroma stalno odpravo) izplačevanja nagrajevanja in tudi s Kolektivno pogodbo dogovorjenih plačnih nesorazmerij.

V javni upravi je področje motiviranja razmeroma nerazvito, saj ravnatelji na tem področju niso dovolj poučeni. Vse prevečkrat pridejo zaposleni (pa ne le v javni upravi) na ravnateljsko mesto zaradi znanstev ali svojih strokovnih, ne ravnateljskih sposobnosti. Za izobraževanje si ob številnih delovnih obveznostih ne morejo vzeti časa, ko pa z izkušnjami pridejo do določenih spoznanj, je običajno tu že nov mandat s kadrovskimi rošadami.

Dokler je plača zaposlenega tako nizka, da ne zadostuje pokrivanju osnovnih potreb, je dejavnik zadovoljstva pri delu in osnovni motivator pri delu. Ker so plače javnih uslužbencev s srednjo izobrazbo praviloma nizke, je edini motivator to, da službo in redno

plačo v teh časih sploh še imajo. Družbeno odgovornost pa lahko trenutno glede na korupcijske afere, ki prihajajo na dan v gospodarstvu in v javni upravi, in nedelovanje pravne države za navadnega državljana, čutijo, če gledamo gornje alineje, le še do državljanov.

Na UMAR se vsakih nekaj let med zaposlenimi izvede anketa o vplivu motivacijskih dejavnikov na zaposlene in njihovo delo ter postavi vprašanje, kako zaposleni ocenjujejo stanje na UMAR v zvezi s temi dejavniki in prizadevanja vodstva pri izboljšanju možnosti za delo. Anketiranci so menili, da so bile izboljšave najopaznejše pri računalniški strojni in programski opreme, opremljenosti prostorov ter na področju plač in napredovanja, večina pa jih je izrazila zaupanje glede konstruktivne uporabe podatkov.

Kot sem že omenila, UMAR po svoji institucionalni opredelitvi, pa tudi zaradi narave dela ni tipičen organ državne uprave. Nima upravnih nalog, zaradi strokovno-raziskovalne narave dela pa velik poudarek daje izobraževanju zaposlenih, izobraževanju za pridobitev formalne izobrazbe (predvsem magisteriji in doktorati) in »vsebinsko« pridobivanje strokovnega in drugega splošnega znanja. Prav tako izrabli vzvode nagrajevanja, ki so na voljo. To je posebej pomembno pri mladih javnih uslužbencih, ki imajo v izhodišču majhne osebne dohodke, možnosti rednega napredovanja na podlagi ocen pa so sedaj še bolj zaostrene kot prej. Pri izbiri novih kadrov se trudi pridobiti kadre z znanjem in izkušnjami z zelenega področja, ovira pri tem je predvsem znižanje zaposlovalnih kvot, ki si jih je kot cilj doslej zadalo že nekaj vlad. UMAR načeloma nima več vzvodov za povečanje zadovoljstva javnih uslužbencev, za večje zadovoljstvo in uspešnost zaposlenih bi bilo treba postopke kadrovanja, napredovanja, dodeljevanja uspešnosti narediti bolj administrativno prijazne tudi zaposlenim v javni upravi, ne le v javnosti.

Glede na povedano, menim, da predpostavka, da so zmožnosti zaposlenih v javni upravi in predvsem na UMAR zaradi:

- slabih plač,
- odsotnosti drugih denarnih in nedenarnih sistemov nagrajevanja,
- nizke izobrazbene strukture,
- togega in počasnega sistema napredovanja,
- ravnatelj, ki predvsem nadzoruje, ne vodi, in
- narave delovanja javne uprave, katere cilj ni večji dobiček in s tem boj za kupca,

slabo razvite, ne velja.

## **LITERATURA IN VIRI**

1. Atherton, T. (1999). *How to be Better at Delegation and Coaching*. London: Kogan Page Limited.



2. Bagon, J. (2003). *Letni pogovor s sodelavcem: ključni element razvoja kadrov in upravljanja delovne uspešnosti v upravi*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije-Kadrovska služba.
3. Berg, A. M. (2004). *Transforming Public Services – Transforming the Public Servant*. Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference.
4. Blaznik, F. (2003). *Kakovost dela v državni upravi s poudarkom na teritorialnem nivoju državne uprave* (magistrsko delo). Dravograd: Pravna fakulteta.
5. Bratož, E. (2001). Vpliv organizacijskih sprememb na razpoložljivost javnih uslužbencev. *Organizacija*, 34 (6), str. 397- 404.
6. Brejc, M. (2000). Education for Public Administration in Slovenia. V S. S. Nagel (ur.), *Training Public Administrators Around the World* (str. 61-73). Westport: Quorum Books,.
7. Brod, A., & Košič, S. (2006). Zagotavljanje in trženje kadrovskih storitev (izdelkov) v organizaciji. *HRM Human Resource Management Magazine*, 4 (12), str. 26-33.
8. Drevenšek, M. (2006). Korporativna družbena odgovornost in vloga kadrovskih managerjev. *HRM Human Resource Management Magazine*, 4 (12), str. 20-24.
9. Črešnar – Pergar, N. (2002). Državljanu prijazna državna uprava. V *Nova zakonodaja o državni upravi* (str. 4 -7). Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
10. DuBrin, A. J. (1997). *Fundamentals of Organizational Behavior: An Applied Approach*. B.k.: An International Thomson Publishing.
11. Grad, A., Škerlj, R., & Vitorovič, N. (1978). *Veliki angleško-slovenski slovar*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
12. Greenhaus, J. H., Callanan, G. A., & Godshalk, V. M. (2000). *Career Management*, (3rd ed.). Fort Worth: Dryden.
13. Hižman, J. (2004). *Upravljanje človeških virov s primerom upravljanja javnih uslužbencev v Mestni občini Maribor* (diplomsko delo). Maribor: Ekonomsko – poslovna fakulteta.
14. Holbeche, L. (1998). *Motivating People in Lean Organizations*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
15. Kohont, A. (2005). Razvrščanje kompetenc. V M. S. Pezdirc (ur.), *Kompetence v kadrovski praksi* (str. 31-48). Ljubljana: GV Izobraževanje.
16. Kohont, A., & Svetlik, I. (2005). Uvajanje in uporaba kompetenc. V M. S. Pezdirc (ur.), *Kompetence v kadrovski praksi* (str. 51-73). Ljubljana: GV Izobraževanje.
17. Kolektivna pogodba za javni sektor. *Uradni list RS*, št. 57/2008, 23/2009.
18. Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji. *Uradni list RS* št. 18/1991, 53/1992, 13/1993-ZNOIP, 34/1993, 12/1994, 18/1994-ZRPJZ, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997 (2/1997 popr.), 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997-ZPSDP, 87/1997, 3/1998, 3/1998, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 2/1999, 2/1999, 39/1999-ZMPUPR, 39/1999 (40/1999 popr.), 59/1999,

- 59/1999, 59/1999, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 19/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008.
19. Kovač, P., & Stanonik, B. (2000). Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. *Teorija in praksa*, 37 (2), str. 316-329.
  20. Kovač, P. (2000). Vloga usposabljanja pri reformi slovenske javne uprave. *Zbornik Upravne akademije* (str. 9-21). Ljubljana: Upravna akademija.
  21. Kovač, P. (2004). The Principles of Good Governance with the Emphasis on Slovenia within European Union. Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference.
  22. Leisink, P. (2004). Do Public Personnel Policies Nourish Public Service Motivation? Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference.
  23. Lipičnik, B. (1998). *Ravnanje z ljudmi pri delu*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
  24. Lipovec, F. (1970a). *Organizacija podjetja: 1. del: Strukture*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta v Ljubljani.
  25. Lipovec, F. (1970b). *Organizacija podjetja: 2. del: Proces*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta v Ljubljani.
  26. Luckmann Jagodič, B., & Pacek, A. (2003). Vpliv vodij na motiviranost zaposlenih. *HRM Human Resource Management Magazine*, 1 (1) str. 22-24.
  27. Miglič, G. (2000). Vrednotenje učinkov usposabljanja v upravi. *Teorija in praksa*, 37 (2), str. 364-375.
  28. Miglič, G. (2002). *Analiza potreb po usposabljanju*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
  29. Miglič, G. (2003). Smernice razvoja upravljanja znanja na podlagi novosti, ki jih prinaša novi Zakon o javnih uslužbencih. Zbornik *Kadrovski forum javne uprave 2003* (str. 21-30). Ljubljana: GV izobraževanje.
  30. Ministrstvo za javno upravo (2007, 30. november). *Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2006 ter izvedbi letnih razgovorov 2007*. Gradivo Ministrstva za javno upravo št. 1001-13/2007/ 33, 30. november 2007. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
  31. Mondy, W. R., & Premeaux, S. R. (1993). *Management: Concepts, Practices, and Skills* (6<sup>th</sup> ed.). Boston (Mass.): Allyn and Bacon.
  32. Moorhead, G., & Griffin, R. W. (2001). *Organizational Behavior: Managing People and Organizations*, (6<sup>th</sup> ed.). Boston (Mass.): Houghton Mifflin.
  33. Možina, S. (2002). Strateški pomen kadrovskih virov. V S. Možina (ur.), *Management kadrovskih virov* (str. 3-41). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  34. Možina, S., & Jamšek, F. (2002). Merjenje in ocenjevanje uspešnosti kadrovske dejavnosti ter delovnih dosežkov. V S. Možina (ur.), *Management kadrovskih virov* (str. 251-290). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

35. Musek Lešnik, K. Pripadnost in predanost zaposlenih. *IPSOS*. Najdeno 21. februarja 2007 na spletnem naslovu <http://www.ipsos.si/web-data/Templates/podjetje-zaposleni-pripadnostinpredanostzaposlenih.html>
36. Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government*. New York (NY): Penguin Books.
37. Piganiol, R. (1998). Reforma in vodenje javne uprave. *Javna uprava*, 34 (3), str. 489-510.
38. Pirc, S. (2005, 26. maj). Korenček bolje deluje kot palica. *Gazela*, 1 (10), str. 25-26.
39. Potočnik, J. (1997). Zavod – iz preteklosti v prihodnost. V T. Štefe (ur.), *ZMAR: iz preteklosti za prihodnost* (str. 5-10). Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
40. Pusić, E. (2002a). *Nauka o upravi* (XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje). Zagreb: Školska knjiga.
41. Pusić, E. (2002b). *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
42. Robbins, S. P., & Decenzo, D. A. (2004). *Fundamentals of Management: Essential Concepts and Applications* (4<sup>th</sup> ed.). Upper Saddle River (N.J.): Prentice Hall.
43. Robbins, S. P., & Judge, T. (2009). *Organizational Behavior* (13<sup>th</sup> ed.). Upper Saddle River (N.J.): Pearson Prentice Hall.
44. Rozman, R. (1996). Teorija organizacije. Zbornik povzetkov člankov *Mednarodne konference, posvečene petdesetletnici Ekonomske fakultete* (str. 513-518). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
45. Rozman, R. (1998). O ravnanju z zaposlenimi in o ravnanju z njihovimi zmožnostmi: uveljavljanje in razvijanje le-teh. *Organizacija*, 31 (1), str. 5-8.
46. Rozman, R. (2006). Družbena odgovornost kot načelo uspešnosti združb. Zbornik referatov 7. *znanstvenega posvetovanja o organizaciji: Družbena odgovornost in etika v organizacijah* (str. 51-56). Brdo pri Kranju: Univerza v Mariboru.
47. Rozman, R., & Sitar, A. S. (2007). Impact of Organizational Learning and Knowledge Management. Zbornik *The 23<sup>rd</sup> EGOS Colloquium: Beyond Waltz – Dances of Individuals and Organization*. Berlin: Social Science Research Center.
48. Rozman, R. (2008). Spreminjanje kulture v združbah. Zbornik referatov 9. *znanstvenega posvetovanja o organizaciji: Vloga kulture v združbah* (str. 1-9). Brdo pri Kranju: Društvo Slovenska akademija za management.
49. Rusch, W. (1998). Proizvajalec in izvajalec storitev – javni sektor v moderni demokratični družbi. *Javna uprava*, 34 (3), str. 473-480.
50. Sherman, A., Bohlander, G., & Snell, S. (1998). *Managing Human Resources* (11<sup>th</sup> ed.). Cincinnati: South Western College.
51. Sklep o organizaciji in delovnem področju Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. *Uradni list RS* št. 12/2001.
52. *Slovenska javna uprava v številkah*. Najdeno 22. marca 2009 na spletnem naslovu [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/zgiban\\_anka\\_SLO.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/zgiban_anka_SLO.pdf)

53. Stare, J. (1998). Usposabljanje vodilnih uslužbencev za funkcionalen prenos znanja v upravi. Zbornik *17. posvetovanja organizatorjev dela* (str. 240-244). Portorož: Center za izobraževanje in svetovanje pri Fakulteti za organizacijske vede v Mariboru.
54. Statistični urad Republike Slovenije (b.l). Povprečne mesečne bruto in neto plače in nominalni indeksi bruto in neto plač pri pravnih osebah, po dejavnostih, Slovenija, december 2008, končni podatki. Najdeno 22. marca 2009 na spletnem naslovu <http://www.stat.si/PrikaziDatoteko.aspx?id=2501>
55. Statistični urad Republike Slovenije (b.l). Povprečne mesečne plače, Slovenija, december 2008 – KONČNI PODATKI. Najdeno 22. marca 2009 na spletnem naslovu [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?ID=2169](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?ID=2169)
56. Steijn, B., & Smulders, P. (2004). Work Values and Work Experiences in the Dutch Public and Private Sector. Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference.
57. Svetic, A. (1998). Kako ravnati z zaposlenimi za obvladovanje kakovosti pri delu. Zbornik *17. posvetovanja organizatorjev dela* (str. 682-687). Portorož: Center za izobraževanje in svetovanje pri Fakulteti za organizacijske vede v Mariboru.
58. Svetlik, I. (2002a). Analiza dela in določanje lastnosti delavcev. V S. Možina (ur.), *Management kadrovskih virov* (str. 101-130). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
59. Svetlik, I. (2002b). Pridobivanje, izbiranje in uvajanje delavcev. V S. Možina (ur.), *Management kadrovskih virov* (str. 133-173). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
60. Svetlik, I. (2005). O kompetencah. V M. S. Pezdirc, *Kompetence v kadrovski praksi*. Ljubljana: GV Izobraževanje, str. 13-27. Ljubljana: GV Izobraževanje.
61. Štokelj M. (2001). *Motiviranje ljudi pri delu* (diplomsko delo). Portorož: Turistica, Visoka šola za turizem.
62. Toennisson, K. (2004). Impact of Public Sector Reform Initiatives on Performance Measurement: The Perspective of Estonian Local Governments. Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference.
63. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2002). *Pravilnik o izobraževanju zaposlenih* (interno gradivo). Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
64. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2008). *Splošni podatki Urada za makroekonomske analize in razvoj* (interno gradivo). Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
65. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke. *Uradni list RS* št. 53/2008.
66. Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. *Uradni list RS* št. 51/2008.
67. Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. *Uradni list RS* št. 98/2008.
68. Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih. *Uradni list RS* št. 58/2003, 81/2003, 109/2003, 22/2004, 43/2004 (58/2004 popr.), 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005,

- 49/2006, 140/2006, 9/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008, 8/2009, 63/2009, 73/2009).
69. Vandenabeele, W., Hondeghem, A., & Maesschalck, J., (2004). Values and Motivation in Public Administration: Public Service Motivation in an International Comparative Perspective. Zbornik *Four Months After: Administering the New Europe* [zgoščenka]. Ljubljana: European Group of Public Administration (EGPA) 2004 Annual Conference
  70. Vavtar, B. (1999). *Odgovornost javnih uslužbencev* (magistrsko delo). Ljubljana: Pravna fakulteta.
  71. Vecchio, R. P. (1995). *Organizational Behavior* (3<sup>rd</sup> ed.). Fort Worth: The Dryden Press.
  72. Vlada Republike Slovenije (2001, 31. maj). *Akcijski načrt Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir*. Sklep Vlade Republike Slovenije št. 016-05/2001-3, 31. maj 2001. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
  73. Vlada Republike Slovenije (2002, 18. april). *Poročilo o izvajanju programa odprave administrativnih ovir (OAO)*. Gradivo Vlade Republike Slovenije št. 016-05/2001-8, 18. april 2002. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 2002.
  74. Vlada Republike Slovenije (2004, 22. april). *Akcijski načrt za odpravo administrativnih ovir v letu 2004*. Sklep Vlade Republike Slovenije št. 016-05/2001-13, 22. april 2004. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 2004.
  75. Vlada Republike Slovenije (2006, 26. april). *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev v obdobju 2006-2008*. Sklep Vlade Republike Slovenije št. 60402-1/2006/6, 26. april 2006. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 2006.
  76. Vrhunc, D. (2006). Vpliv uvajanja sistema učinkovitega vodenja na organizacijsko klimo in zadovoljstvo zaposlenih. *HRM Human Resource Management Magazine*, 4 (12), str. 48-50.
  77. Zupan, N. (2002). Plače in nagajevanje zaposlenih. V S. Možina (ur.), *Management kadrovskih virov* (str. 293-324). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  78. Zakon o delovnih razmerjih. *Uradni list RS* št. 42/2002, 103/2007.
  79. Zakon o državni upravi. *Uradni list RS* št. 52/2002, 110/2002, 56/2003, 83/2003-UPB1, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 89/2007 Odl.US: U-I-303/05-11, 126/2007-ZUP-E, 48/2009.
  80. Zakon o javnih uslužbencih. *Uradni list RS* št. 56/2002, 110/2002, 02/2004, 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005, 75/2005, 113/2005, 32/2006-UPB2, 11/2007 Odl.US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008.
  81. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. *Uradni list RS* št. 56/2002, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 121/2006 (sklep – priloga 1 ZSPJS), 57/2007, 95/2007-UPB7, 17/2008, 58/2008, 80/2008, 48/2009).
  82. Zakon o Vladi Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997 23/1999, 119/2000, 30/2001, 52/2002, 123/2004, 24/2005 – UPB1,

109/2008, 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16.

83. Žurnal (2006, 5. maj) *Zlata lastovka javnega sektorja za najbolj prijaznega javnega uslužbenca!* Žurnal, str. 65.