

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Magistrsko delo

**OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI
JAVNIH USLUŽBENCEV**

Irma Oblak

Ljubljana, januar 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

MAGISTRSKO DELO

OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

Kandidatka: Irma Oblak
Vpisna številka: 04040344
Študijski program: magistrski študijski program Uprava druga stopnja
Mentor: red. prof. dr. Miha Brejc

Ljubljana, januar 2014

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA/MAGISTRSKEGA DELA

Podpisana Irma Oblak, študentka magistrskega študijskega programa Uprava druga stopnja, z vpisno številko 04040344, sem avtorica magistrskega dela z naslovom Ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobeseznega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Magistrsko delo je lektorirala Danijela Čibej, prof. slov. jez.

Ljubljana, 2. 1. 2014

Podpis avtorice:

POVZETEK

Delovna uspešnost je v najširšem pomenu rezultat dela, ki ga v delovnem procesu dosega zaposleni. Lahko jo merimo ali ocenjujemo, pri javnih uslužbencih jo ocenjujemo, kar je za razliko od merjenja veliko bolj subjektivno.

Ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev poteka na podlagi prispevka posameznega javnega uslužbenca k rezultatom organizacije in je podlaga za njegovo napredovanje. Sistem ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev je bil sprejet z namenom, da bi javne uslužbence motivirali za doseganje visokih delovnih rezultatov.

V zadnjem času je veliko govora o dodeljevanju najboljših, odličnih ocen večini javnih uslužbencev, tudi tistim, ki si te ocene ne zaslužijo.

Ključno vprašanje raziskave je, ali je sistem ocenjevanja delovne uspešnosti, s katerim se večini javnih uslužbencev podelijo najboljše ocene, ustrezen in ali jih tak sistem motivira.

Analiza podatkov o ocenjevanju delovne uspešnosti javnih uslužbencev je pokazala, da jih je bilo več kot polovica v zadnjih letih ocenjenih z najvišjo oceno. Delovna uspešnost se ocenjuje nadpovprečno, saj se ne upošteva postavljeni kriterij, da se odlična ocena podeljuje samo tistim, ki opravljajo svoje delo visoko nad pričakovanji. Vodje, ki ocenjujejo, niso dovolj usposobljeni za ocenjevanje, da pa bi se izognili zapletom, svoje podrejene raje ocenijo z višjo oceno. Lahko govorimo o konstantni napaki in o temeljnem problemu, to je subjektivnost ocenjevanja. Raziskave OECD, SIGMA in EIPA prav tako ugotavljajo slabosti našega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev.

Vlada RS je od leta 2009 dalje sprejela nabor ukrepov, ki se nanašajo na nagrajevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev, da bi se zmanjšal javnofinančni primanjkljaj zaradi gospodarske krize. Med motivacijsko teorijo pričakovanja in interventnimi ukrepi je logična povezava, ki negativno vpliva na motivacijo javnih uslužbencev.

Po teoriji pravičnosti zaposleni primerjajo svoje vložke in prejeme z vložki in prejemi drugih, ki so zaposleni v isti ali drugi organizaciji. Po tej teoriji javni uslužbenci, ki si dejansko zaslužijo oceno odlično, ugotavljajo, da so njihovi vložki v delovni proces popolnoma enako ocenjeni kot vložki slabših sodelavcev. Enake ocene prav gotovo zmanjšujejo njihovo motiviranost.

Raziskava je pokazala, da sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev ni ustrezen, zato javnih uslužbencev ne motivira.

Ključne besede: javna uprava, javni uslužbenec, ravnanje s človeškimi viri, delovna uspešnost, ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev, ocene delovne uspešnosti, analiza ocenjevanja delovne uspešnosti, nagrajevanje in motiviranje.

SUMMARY

THE EVALUATION OF PUBLIC EMPLOYEES' JOB PERFORMANCE

Job performance in its broadest sense is the result of an employee's work within his or her work process. It can be measured or evaluated. Public employees' job performance is mostly evaluated which is by far more subjective than any measurements.

The evaluation of public employees' job performance is based on their individual contribution to the company's results and is, at the same time, the basis for their promotion. The evaluation and promotion system was implemented in order to motivate public employees to perform the best they can. However, a debate has arisen lately on evaluating most public employees with the highest, the best scores – even those employees that are not entitled to them. What this survey is aiming to do is to establish whether this job performance evaluation system – that gives the majority of public employees the best score – is appropriate and, of course, stimulating.

Data analysis on public employees' job performance has revealed that more than half of the public employees received the highest mark in the last several years.

Their job performance score is high above average because a major criterion is ignored; namely that the best score is given only to those employees who perform highly above expectations. Heads of departments who evaluate their employees are not qualified enough for such tasks, and since they want to avoid any complications, they give their employees the highest score. It can easily be called a continual mistake and a key problem, i.e. the subjective evaluation. Researches by OECD, SIGMA and EIPA also confirmed that our system for the evaluation of public employees' job performance has many flaws.

Since 2009, the Slovene Government has been taking a series of measures on rewarding the public employees' job performance, and the goal is to reduce the government deficit caused by the economic crisis. Of course this has created a logical connection between the government actions and the motivational theory on expectations, and it has a very negative effect on the employees' motivation. Following the fairness theory, the employees compare their own inputs and salaries with those of other people working for the same or similar company. And in accordance with this theory, those employees that in fact deserve the highest score realize that their input within the working process is evaluated exactly the same as that of their less productive and successful co-workers. And this, naturally, reduces their motivation.

The survey's results show that the system for evaluation of the public employees' job performance is inappropriate and does not motivate the employees.

Key words public service, public employee, human resource management, job performance, evaluation of public employees' job performance, job performance score, job performance evaluation analysis, rewards and motivation.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU.....	III
POVZETEK.....	V
SUMMARY.....	VI
KAZALO.....	VII
1 UVOD.....	1
2 POJMOVNA TEORETIČNA IZHODIŠČA.....	4
2.1 JAVNI SEKTOR.....	4
2.2 JAVNA UPRAVA.....	5
2.3 DRŽAVNA UPRAVA.....	5
3 EVROPSKA PRAVNA UREDITEV JAVNE UPRAVE.....	7
3.1 ZAHTEVE IN MERILA EU.....	7
3.2 UREDITEV USLUŽBENSKEGA SISTEMA ZA REALIZACIJO STANDARDOV EU....	7
3.3 PRIPOROČILA SVETA EVROPE O STATUSU JAVNIH USLUŽBENCEV.....	7
4 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI.....	10
4.1 PRAVNA UREDITEV SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	10
4.1.1 ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH.....	11
4.2 TEMELJNE ZNAČILNOSTI SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	12
4.2.1 KLASIFIKACIJA – RAZVRŠČANJE JAVNIH USLUŽBENCEV.....	12
4.2.2 KADROVSKI NAČRT.....	15
4.2.3 NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	15
4.2.4 SISTEM ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	17
4.2.5 PRAVICE IN OBVEZNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV.....	18
5 SIMBOLNA RAVEN SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	20
5.1 ETIKA.....	20
5.1.1 KODEKS ETIKE JAVNIH USLUŽBENCEV.....	21
5.2 UPRAVNA IN ORGANIZACIJSKA KULTURA.....	22
6 MODERNIZACIJA JAVNE UPRAVE.....	24
6.1 NOVI JAVNI MANAGEMENT.....	24

7	MOTIVACIJA IN MOTIVACIJSKE TEORIJE	27
7.1	MOTIVACIJA	27
7.2	DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA MOTIVACIJO.....	28
7.3	MOTIVACIJSKE TEORIJE	29
7.4	VSEBINSKE MOTIVACIJSKE TEORIJE.....	29
7.4.1	MOTIVACIJSKA TEORIJA MASLOWA.....	29
7.4.2	DVOFAKTORSKA MOTIVACIJSKA TEORIJA – HERZBERG	30
7.4.3	TEORIJA ERG.....	30
7.4.4	HACKMAN-OLDHAMOV MODEL OBOGATITVE DELA.....	31
7.5	PROCESNE MOTIVACIJSKE TEORIJE	31
7.5.1	TEORIJA PRIČAKOVANJA	31
7.5.2	TEORIJA PRAVIČNOSTI.....	32
7.6	ZMANJŠANJE MOTIVACIJE.....	32
8	VREDNOTENJE DELA IN DELOVNA USPEŠNOST	33
8.1	VREDNOTENJE DELA IN METODE	33
8.2	DELOVNA USPEŠNOST	34
8.3	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI	35
8.4	DOLOČANJE CILJEV	37
8.5	NAČELA OCENJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI	38
8.5.1	PRESOJA DELOVNIH REZULTATOV (NE DELOVNIH LASTNOSTI)	38
8.5.2	PORAZDELITEV DOSEGANJA DELOVNIH REZULTATOV	39
8.5.3	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI (NE DELOVNEGA PRISPEVKA).....	40
8.5.4	ČASOVNA RAZSEŽNOST MERJENJA.....	40
8.5.5	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI (NE NAVAD ALI RAZVAD DELAVCA).....	40
8.5.6	RAZLIKOVANJE V VIŠINI PLAČE NA PODLAGI OCENJEVANJA	41
8.6	METODE UGOTAVLJANJA DELOVNE USPEŠNOSTI	41
8.6.1	OCENJEVALNE LESTVICE	41
8.6.2	SISTEMI DIREKTNEGA PRIMERJANJA.....	42
8.6.3	SISTEMI OZNAČEVANJA – KONTROLNA LISTA.....	43
8.6.4	SISTEM KRITIČNIH TOČK	44
8.6.5	SISTEM 360-STOPINJSKA POVRATNA INFORMACIJA	44

8.7	POVRATNE INFORMACIJE O DELOVNI USPEŠNOSTI.....	44
8.7.1	OCENJEVALNI POGOVOR.....	45
8.7.2	LETNI POGOVOR.....	46
8.7.3	LETNI POGOVOR Z JAVNIMI USLUŽBENCI.....	47
8.8	VLOGA VODJE V PROCESU DELOVNE USPEŠNOSTI	47
8.9	PROBLEMI PRI UGOTAVLJANJU DELOVNE USPEŠNOSTI	49
8.10	IZBOLJŠANJE DELOVNE USPEŠNOSTI	51
9	PLAČNI SISTEM, DELOVNA USPEŠNOST IN NAPREDOVANJE V JAVNEM SEKTORJU	52
9.1	PLAČNI SISTEM.....	52
9.1.1	SESTAVA PLAČE	53
9.1.2	OSNOVNA PLAČA	53
9.1.3	DODATKI.....	57
9.2	DELOVNA USPEŠNOST	57
9.2.1	REDNA DELOVNA USPEŠNOST	57
9.2.2	DELOVNA USPEŠNOST IZ NASLOVA POVEČANEGA OBSEGA.....	58
9.2.3	DELOVNA USPEŠNOST IZ NASLOVA PRODAJE BLAGA IN STORITEV NA TRGU	58
9.3	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI.....	59
9.3.1	POSTOPEK OCENJEVANJA.....	60
9.3.2	METODA OCENJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI.....	60
9.3.3	KRITERIJI DELOVNE USPEŠNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV	61
9.4	NAPREDOVANJE.....	63
9.4.1	NAPREDOVANJE JAVNEGA USLUŽBENCA.....	63
9.4.2	HORIZONTALNO IN VERTIKALNO NAPREDOVANJE	65
9.5	UKREPI NA PODROČJU DELOVNE USPEŠNOSTI	65
10	ANALIZA OCENJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI.....	67
10.1	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI URADNIKOV V LETU 2006 ZA LETO 2005	67
10.2	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI URADNIKOV V LETU 2007 ZA LETO 2006	68
10.3	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI URADNIKOV V LETU 2008 ZA LETO 2007	69

10.4	ANALIZA OCENJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI ZA LETA 2004, 2005, 2006 IN 2007.....	70
10.5	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI JU V LETU 2009 ZA LETO 2008	71
10.6	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI JU V LETU 2010 ZA LETO 2009	72
10.7	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI JU V LETU 2011 ZA LETO 2010	73
10.8	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI JU V LETU 2012 ZA LETO 2011	74
10.9	PRIMERJAVA OCEN DELOVNE USPEŠNOSTI OD LETA 2004 DO 2011	74
11	PRIMERJAVE.....	77
11.1	EIPA – EVROPSKI INŠTITUT ZA JAVNO UPRAVO	77
11.2	PROGRAM SIGMA – PODPORA ZA IZBOLJŠANJE VODENJA IN UPRAVLJANJA	78
11.3	UGOTOVITVE ORGANIZACIJE ZA GOSPODARSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ	81
11.4	OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI V DRŽAVAH SVE	83
12	PREVERJANJE HIPOTEZ IN PRISPEVEK K STROKI	86
12.1	DOKAZOVANJE PRVE HIPOTEZE	86
12.2	DOKAZOVANJE DRUGE HIPOTEZE.....	87
12.3	PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE IN PRISPEVEK K STROKI	89
13	ZAKLJUČEK.....	91
	LITERATURA IN VIRI	95

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Elementi javnega sektorja	5
Slika 2: Javni uslužbenci.....	13
Slika 3: Prehod od tradicionalne birokracije k novemu javnemu managementu	25
Slika 4: Novo upravljanje javnega sektorja.....	26
Slika 5: Dejavniki, ki vplivajo na motivacijo	29
Slika 6: Dvosmerni tok uspešnosti.....	38
Slika 7: Normalna razporeditev storilnosti	40
Slika 8: Vloga vodje pri uspešnosti sodelavcev	48
Slika 9: Plačne skupine in plačne podskupine	54
Slika 10: Tarifni razredi in ravni potrebne usposobljenosti	55
Slika 11: Odstotek ocen odlično v obdobju 2004–2011.....	75
Slika 12: Podpora sistema distribucije ocen.....	78
Slika 13: »Ocenjevanje uspešnosti v mojem ministrstvu je pošteno in pregledno«.....	80

KAZALO TABEL

Tabela 1: Modela klasičnega in novega javnega managementa.....	25
Tabela 2: Temeljni elementi dvofaktorske teorije	30
Tabela 3: Ukrepi za izboljšanje delovne uspešnosti.....	51
Tabela 4: Stalni in giblivi del plače v NPSJS.....	53
Tabela 5: Podrobnejša opredelitev elementov delovne uspešnosti.....	62
Tabela 6: Horizontalno napredovanje	65
Tabela 7: Ocenjevanje uradnikov za leto 2005	67
Tabela 8: Ocenjevanje uradnikov za leto 2006	68
Tabela 9: Ocenjevanje uradnikov za leto 2007	70
Tabela 10: Ocenjevanje uradnikov za obdobje 2004–2007	70
Tabela 11: Ocenjevanje javnih uslužbencev za leto 2008	72
Tabela 12: Ocenjevanje javnih uslužbencev za leto 2009	72
Tabela 13: Ocenjevanje javnih uslužbencev za leto 2010	73
Tabela 14: Ocenjevanje javnih uslužbencev za leto 2011	74
Tabela 15: Ocenjevanje uradnikov/javnih uslužbencev za obdobje 2004–2011.....	74
Tabela 16: Ocenjevanje javnih uslužbencev za obdobje 2009–2011	86

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

DU	delovna uspešnost
EIPA	European Institute of Public Administration - Evropski inštitut za javno upravo
EU	Evropska unija
JU	javni uslužbenci
NJM	New public management – novi javni management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development - Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management - Podpora za izboljšanje vodenja in upravljanja
SVE	Srednja in vzhodna Evropa
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZDU	Zakon o državni upravi
ZIPRS1314	Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014
ZIPRS1314-A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZRPJZ	Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZUJF	Zakon o uravnoteženju javnih financ

1 UVOD

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ki je začel veljati leta 2008, je prinesel novosti tudi na področju ocenjevanja in nagrajevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Javni uslužbenec se ocenjuje na podlagi ocene elementov delovne uspešnosti, med katere sodijo strokovnost, obseg dela, pravočasnost, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost, zanesljivost, sodelovanje in organizacija dela. Podrobnejši kriteriji po posameznih elementih delovne uspešnosti so opredeljeni v Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Ocenjevanje se izvaja enkrat letno, pri tem pa je javni uslužbenec lahko ocenjen z ocenami odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo.

Namen ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev je spodbujanje kariere, odločanje o nagrajevanju ter na drugi strani povečanje motiviranosti in uspešnosti javnih uslužbencev. Predmet raziskovanja je delovna uspešnost javnih uslužbencev. Za učinkovito in pravično ocenjevanje delovne uspešnosti je pomembno, da je sistem pravilno postavljen.

V zadnjem času je veliko govora in razprav o ocenjevanju in ocenah delovne uspešnosti, problem pa so rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Javno dostopni podatki kažejo, da je v praksi večina javnih uslužbencev ocenjena z oceno odlično ali prav dobro, vendar se zastavlja vprašanje, ali je takšen sistem pravičen in učinkovit.

Namen magistrske naloge je predstaviti sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev ter mednarodne ugotovitve in priporočila na tem področju. Cilj naloge je ugotoviti, ali je sedanji sistem ocenjevanja delovne uspešnosti ustrezen in ali javne uslužbenke motivira.

Hipotezi:

H1: Sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev, po katerem se podeli več kot polovica odličnih ocen, je neustrezen.

H2: Sistem ocenjevanja delovne uspešnosti ne motivira odlično ocenjenih javnih uslužbencev.

Raziskovanje učinkovitosti sedanjega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev je smiselno šele po nekaj letih praktične uporabe. Pri proučevanju strokovnih domačih in tujih bibliografskih enot s področja obravnavane tematike sem se omejila predvsem na pregled strokovnih raziskav po letu 2008. Tega leta se je spremenila zakonodaja na področju plač v javnem sektorju in v njo vključeni sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev.

Pri raziskovanju dostopne strokovne literature sem ugotovila, da to področje v obdobju od 2008 do 2013 ni celovito raziskano in obdelano. Pri raziskavi bom uporabila naslednje metode: deskripcijo, kompilacijo, analizo in sintezo ter primerjalno metodo.

Ugotovitve raziskave bodo lahko vodilo in pomoč pri obravnavah in odločitvah, ali je treba zakonodajo na tem področju spremeniti oziroma dopolniti, ali pa se bo potrdilo, da je dosegla zastavljene cilje in pričakovanja. Raziskavo bo mogoče nadgrajevati za nadaljnje delo na področju ravnanja z ljudmi pri delu.

Magistrska naloga ima trinajst poglavij in je razdeljena na dva dela: na teoretični in raziskovalni del naloge. Vsebine teoretičnega dela sledijo v logičnem zaporedju in nas postopoma pripeljejo do ključne teme, to je do ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev.

Povzetku sledi uvod, kjer sem predstavila problem in predmet raziskovanja, postavljeni hipotezi, namen in cilj raziskovalne naloge, podala oceno o do sedaj opravljenih raziskavah ter predstavila metode raziskovanja.

V drugem poglavju so predstavljena pojmovna teoretična izhodišča: javni sektor, javna uprava in državna uprava, saj se v praksi in strokovni literaturi pojavljajo različne opredelitve pojmov.

Zahteve in merila Evropske unije pri ureditvi javne uprave in uslužbenskega sistema so tema tretjega poglavja. Javna uprava se je v zadnjih desetletjih precej spreminjala, predvsem po osamosvojitvi Slovenije in kasneje ob njeni vključitvi v Evropsko unijo. Med približevanjem Evropski uniji je bila Slovenija zavezana spoštovati določene standarde, med drugim tudi standarde, ki se nanašajo na področje javne uprave in javnih uslužbencev. Namesto enotne evropske pravne ureditve so se razvili standardi, ki naj bi jih države članice čim bolj upoštevale. V okviru tretjega poglavja so predstavljena priporočila ministrskega sveta Sveta Evrope o statusu javnih uslužbencev v Evropi.

Četrto poglavje je namenjeno predstavitvi sistema javnih uslužbencev v Sloveniji. Področje javnih uslužbencev je sistemsko uredil Zakon o javnih uslužbencih iz leta 2002, ki celovito ureja skupna načela in druga skupna vprašanja javnih uslužbencev. V nadaljevanju sledi podrobnejša predstavitev temeljnih značilnosti sistema javnih uslužbencev: razvrščanje javnih uslužbencev, kadrovski načrt, načela sistema javnih uslužbencev, sistem zaposlovanja javnih uslužbencev ter pravice in obveznosti javnih uslužbencev.

Sistem javnih uslužbencev se razdeli na tri ravni, na institucionalno, operativno in simbolno raven. Simbolna raven je prav tako pomembna kot drugi dve, saj spodbuja oziroma prepoveduje določeno delovanje. Tema petega poglavja je etika ter upravna in organizacijska kultura v sistemu javnih uslužbencev.

Pomen modernizacije javne uprave in predstavitev modela novega javnega managementa je vsebina šestega poglavja.

Sledi poglavje o motivaciji, glavnih motivacijskih teorijah ter uporabnosti teh teorij v praksi.

Glavna tema in osrednji del naloge je vsebina osmega poglavja, v katerem navajam teoretična izhodišča, definicije in namen sistema zagotavljanja delovne uspešnosti. Podrobneje je opisano ocenjevanje delovne uspešnosti. Za ugotavljanje delovne uspešnosti se v praksi uporabljajo različne metode ocenjevanja, predstavljene bodo najpogostejše uporabljene metode in najpogostejše napake pri ocenjevanju delovne uspešnosti. Spremljanje delovne uspešnosti je pomemben proces, vendar je učinek omejen, če ne zagotavlja ustreznih povratnih informacij. V nadaljevanju sledijo ocenjevalni in letni pogovor, razlika med njima ter vloga vodje v procesu delovne uspešnosti.

Naslednje poglavje se nanaša na sistem plač v javnem sektorju. Leta 2008 je začel veljati enotni plačni sistem po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, ki ureja pravila za določanje plač ter ocenjevanje in nagrajevanje delovne uspešnosti zaposlenih v javnem sektorju. Stari sistem je imel precej pomanjkljivosti: nepreglednost, neprimerljivost in nesistematičnost. Novi zakon naj bi stare pomanjkljivosti odpravil, pri tem pa upošteval načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, preglednost, enotnost, socialni dialog, stimulativnost. Predstavljene so osnovne značilnosti plačnega sistema, sestava plače, vrste delovne uspešnosti, pravna ureditev postopka ocenjevanja delovne uspešnosti, kriteriji delovne uspešnosti in napredovanje javnih uslužbencev.

Analiza ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev ter ugotovitve raziskave so predstavljene v desetem poglavju.

Sledijo ugotovitve mednarodnih raziskav na področju ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev ter predstavitev sistemov ocenjevanja delovne uspešnosti v državah SVE.

Preverjanje postavljenih hipotez in moj prispevek k stroki je vsebina dvanajstega poglavja.

V zaključku dela predstavljam strnjene ugotovitve, spoznanja, dejstva in stališča, ki so utemeljena na podlagi analitičnega in raziskovalnega dela naloge.

2 POJMOVNA TEORETIČNA IZHODIŠČA

V praksi in strokovni literaturi se uporabljajo različne opredelitve pojmov, kot so javni sektor, javna uprava in državna uprava. Brejc (2004, str. 11) navaja, da v strokovni in znanstveni literaturi najdemo podobne, a tudi različne opredelitve, prav tako se v praksi posamezni pojmi različno razumejo in uporabljajo. Nadalje meni, da je to po eni strani odsev premalo razvite znanstvene discipline, po drugi strani pa vsakovrstni pojmi in opredelitve kažejo različne značilnosti našega političnega sistema. Nekatere opredelitve navedenih pojmov sledijo v nadaljevanju naloge.

2.1 JAVNI SEKTOR

V Sloveniji obstajata dve uradni definiciji javnega sektorja. Prva je namenjena za nacionalne statistične potrebe (širša definicija javnega sektorja), druga pa za potrebe razvoja uslužbenskega sistema in sistema plač v javnem sektorju (ožja definicija javnega sektorja). Širša definicija javnega sektorja zajema državne organe in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javne sklade, fundacije, gospodarske družbe, javna podjetja, zasebne zavode, javne gospodarske zavode, javne zavode, zbornice in druge pravne osebe. Po ožji definiciji javni sektor sestavljajo državni organi in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Po tej definiciji zajema ožji javni sektor vse javnopravne oblike, v katere so organizirane osebe javnega prava v RS, razen izjem, to so javna podjetja.

KPJS (1. člen) in ZSPJS (2. člen) določata, da javni sektor sestavljajo:

- državni organi in samoupravne lokalne skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javnogospodarski zavodi,
- druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Po Virantu (2009, str. 13–15) se v javnem sektorju opravljajo javne funkcije, uresničujejo javni interesi in poleg tega zadovoljujejo javne potrebe, glede katerih se sprejme odločitve, da jih bomo urejali kot javne zadeve na ravni države ali lokalne skupnosti. Lahko ga definiramo kot skupek organizacij, ki upravljajo javne funkcije in upravopolitični proces (oblastni del javnega sektorja) ter zagotavljajo javne službe, javne storitve (servisni del javnega sektorja).

»Na splošno bi lahko javni sektor opredelili kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti, ki delujejo po netržnih načelih, kar se kaže predvsem v njihovem proračunskem financiranju. Javni sektor obstaja zato, da bi se zadovoljile tiste potrebe skupnosti in posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti. Običajno pojmovanje javnega sektorja v slovenski literaturi se

nanaša na skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno sfero« (Setnikar Cankar et al., 2009, str. 41).

2.2 JAVNA UPRAVA

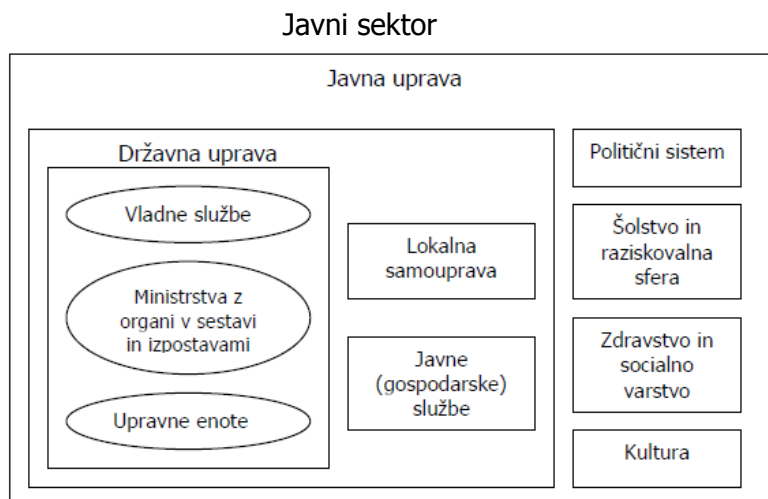
Tudi pojem javna uprava ni enotno definiran in jasen, je pa javna uprava širši pojem kot državna uprava. Tudi pri definiciji javne uprave najdemo številne opredelitve, kot na primer:

»Javna uprava pa so organi in organizacije, ki opravljajo javne zadeve oziroma izvajajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah. Javno upravo delimo na: državno upravo, lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil (na primer: zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, agencija za trg vrednostnih papirjev itd.)« (Brejc, 2004, str. 14).

Bučar (1969, str. 39) deli javno upravo na dva dela, na formalni in materialni del. V materialnem smislu je javna uprava proces odločanja o javnih zadevah, v formalnem smislu pa sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah oziroma o uresničevanju družbenih koristi.

Javno upravo lahko definiramo kot del procesa javnega upravljanja, ki poteka na izvršilni ravni. Je strokovni aparat, ki zagotavlja strokovne podlage za politično odločanje ter izvršuje sprejete politične odločitve parlamenta, vlade, občinskega sveta in župana. Javno upravo sestavljajo državna uprava z vlado na čelu, občinske uprave z župani in nosilci javnih pooblastil (Virant, 2009, str. 19).

Slika 1: Elementi javnega sektorja



Vir: Ferfila in Kovač (2000, str. 152)

2.3 DRŽAVNA UPRAVA

Zakon o državni upravi določa, da državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge ter opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov (ZDU, 1. in 2. člen).

Uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke in mora biti politično nevtralna. Uprava mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam (ZDU, 3. člen).

Drugo poglavje ZDU (8.–14. člen) določa upravne naloge državne uprave, v katere sodijo sodelovanje pri oblikovanju politik, izvršilne naloge, inšpekcijski nadzor, spremljanje stanja, razvojne naloge in zagotavljanje javnih služb. Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote.

Nadalje ZDU določa, da se lahko ustanovi javna agencija za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije. Pooblastilo za opravljanje upravnih nalog lahko pridobijo tudi druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava.

Državna uprava je največji del javne uprave. Temeljna organizacijska oblika državne uprave so ministrstva, ki so organizirana po delovnih področjih. Ministrstvo je pristojno za določeno področje državne uprave, vodi ga resorni minister. Državna uprava ima dve glavni funkciji. Prva je izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti, druga funkcija pa je priprava strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti.

»Državna uprava je zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave – drugi segmenti so se razvili s političnim razvojem v smeri decentralizacije (lokalna samouprava) in z razvojem servisne vloge države (javne službe). Državna uprava še danes predstavlja jedro javne uprave – tisti aparat, preko katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve« (Virant, 2002, str. 63).

3 EVROPSKA PRAVNA UREDITEV JAVNE UPRAVE

3.1 ZAHTEVE IN MERILA EU

Evropska unija pri urejanju javne uprave ne postavlja izrecnih zahtev, temveč je urejanje tega področja v celoti prepuščeno nacionalni zakonodaji. Namesto enotne evropske pravne ureditve so se razvili standardi, ki naj bi jih države članice čim bolj upoštevale. Standardi so predstavljeni v okviru organizacije SIGMA, ki je skupni projekt EU in OECD. SIGMA izdaja dokumente, v katerih je obdelano urejanje posameznih področij javne uprave, med njimi tudi področje javnih uslužbencev Evropske unije. Standardi evropskega upravnega prostora niso del pravnega reda EU, temveč sodijo v neformalni del pravnega reda. Standardi narekujejo, da so ti vsebinsko vključeni v nacionalno zakonodajo.

3.2 UREDITEV USLUŽBENSKEGA SISTEMA ZA REALIZACIJO STANDARDOV EU

V Evropski uniji ne obstaja splošno zavezujoča pravna ureditev za urejanje področja javnih uslužbencev kot dela področja javne uprave, ampak obstajajo skupni standardi, ki članice usmerjajo, katerim ciljem je treba slediti pri urejanju področja javnih uslužbencev v posameznih nacionalnih državah. Standardi so temelj urejanja sistemov javnih uslužbencev in pomenijo okvir, na katerem so države kandidatke za vstop v EU v procesu prilagajanja predpisov temeljile svojo nacionalno zakonodajo. Ob tem se standardi oblikujejo tudi na podlagi priporočil Sveta Evrope, v okviru Evropskega odbora za pravno sodelovanje in projektne skupine za upravno pravo.

V skladu s stališči Evropske komisije je bil eden od pogojev za oblikovanje učinkovite javne uprave ureditev položaja javnih uslužbencev. Evropska komisija priporoča državam (Fournier 1997, str. 113):

- sprejetje zakona, ki bo urejal področje sistema javnih uslužbencev;
- vzpostavitev kariernega sistema javnih uslužbencev;
- neodvisnost javne uprave, še zlasti v političnem smislu;
- dodatno izobraževanje, zlasti na področju zakonodaje in delovanja institucij v okviru EU;
- izenačenje plač v zasebnem in javnem sektorju.

Mnenje Evropske komisije je, da naj države ne povzemajo posameznih modelov ureditve sistema javnih uslužbencev v celoti, ampak naj se pri oblikovanju opirajo na standarde, ki so se oblikovali v evropskem upravnem prostoru.

3.3 PRIPOROČILA SVETA EVROPE O STATUSU JAVNIH USLUŽBENCEV

V okviru ministrskega sveta Sveta Evrope so podana priporočila o statusu javnih uslužbencev v Evropi (angl. Recommendation No. R(2000)6 – The status of public officials in Europe) (Council of Europe, Committee of Ministers, 2000):

- ureditev statusa javnih uslužbencev z zakonom ali kolektivno pogodbo,
- ustanovitev organa, pristojnega za javne uslužbence (vlada je odgovorna za javne uslužbence),
- opredelitev kategorije in ravni javnih uslužbencev glede na njihovo delo in pripadajočo odgovornost,
- pogoji in zahteve glede zaposlovanja javnih uslužbencev,
- postopki zaposlovanja,
- premeščanje – premiki javnih uslužbencev,
- napredovanje,
- pravice,
- nediskriminacija,
- participacija javnih uslužbencev,
- socialno varstvo,
- prejemki,
- dolžnosti,
- disciplinska odgovornost,
- usposabljanje in izobraževanje,
- prenehanje delovnega razmerja,
- varovanje in zaščita javnih uslužbencev.

Glede na to, da javna uprava igra ključno vlogo v demokratičnih družbah in mora imeti na razpolago ustrezno osebje za izvajanje nalog je pomembno, da vlade posameznih držav upoštevajo v največji možni meri podana priporočila. Priporočila temeljijo na načelih dobre prakse in pomenijo osnovo za učinkovito in k državljanom usmerjeno javno upravo.

Pomembna priporočila, povezana s temo naloge, so:

- Ureditev statusa javnih uslužbencev

Pravni okvir in splošna načela glede statusa javnih uslužbencev je treba urediti z zakonom oziroma kolektivnimi pogodbami, njihovo izvajanje pa prepustiti vladi oziroma drugim pristojnim organom, določenim v kolektivnih pogodbah.

- Ustanovitev organa, pristojnega za javne uslužbence

Usmeritve za upravljanje, ki se nanašajo na javne uslužbence, so v pristojnosti vlade. Za učinkovito javno upravo je bistvenega pomena, da se izogne morebitnim konfliktom glede pristojnosti med različnimi organi za delo javnih uslužbencev.

- Kategorije in ravni javnih uslužbencev

Po potrebi naj se opredelijo kategorije in ravni javnih uslužbencev glede na njihovo funkcijo in pripadajočo stopnjo odgovornosti. Pri tem priporočilu gre za povezanost nalog, ki jih izvaja javni uslužbenec, z njegovo usposobljenostjo. Osnovna ideja je v tem, da vsaka oseba ni primerna za opravljanje vseh nalog, temveč le tistih, za katere je usposobljena.

- Napredovanje

Priporočilo ministrskega sveta je, da mora napredovanje, ki vključuje višjo raven odgovornosti, temeljiti na strokovnosti. Z napredovanjem je povezan denarni način nagrajevanja ter druge ugodnosti pri delu.

- Nediskriminacija

Ni dovoljena nikakršna diskriminacija, npr. po starosti, invalidnosti, spolu, zakonskem stanu, spolni usmerjenosti, rasi, barvi kože, etični ali nacionalni pripadnosti, pripadnosti skupnosti, političnem, filozofskem mnenju ali verskem prepričanju. Še zlasti je treba to priporočilo upoštevati v zvezi z dostopom do javnih služb in napredovanjem. Dopustna je le pozitivna diskriminacija, kot na primer zaposlovanje starejših oseb, invalidov.

- Prejemki

Javni uslužbenci morajo imeti ustrezno nadomestilo, ki je sorazmerno z njihovimi odgovornostmi in funkcijo. Prejemke je treba obravnavati kot sredstvo za doseganje zelenih ciljev organizacije, zato naj bodo dovolj visoki, da bi preprečili korupcijo in druga neprimerna ravnanja ali sodelovanje v dejavnostih, ki niso združljiva z opravljanjem javnih nalog. Dodatki in prejemki naj bodo tolikšni, da bodo zagotovili primerno življenjsko raven in standard, saj neustrezna plača in prejemki lahko vodijo javne uslužbence do negativnih ravnej, kot je na primer korupcija.

- Izobraževanje javnih uslužbencev

Izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev je ključni element za učinkovit sistem javne uprave. Izvajanje ustrezne politike izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev je naloga vlade, zato imajo javni uslužbenci pravico in dolžnost, da se udeležijo relevantnih oblik izobraževanja, brez izjeme. Izobraževanje in usposabljanje je pogoj za napredovanje.

- Varovanje javnih uslužbencev

Pravno sredstvo pred sodiščem ali druga neodvisna institucija bi morala biti na voljo javnim uslužbencem za varstvo njihovih pravic v razmerju do delodajalca. Država mora zagotoviti varovanje javnih uslužbencev zaradi zakonitega izvajanja njihovih javnih nalog, ki so predmet zlorabe pritožb ali drugih nezakonitih dejanj s strani tretjih oseb.

4 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI

Javni uslužbenci delujejo znotraj uslužbenskega sistema. Uslužbeni sistem bi lahko opredelili kot poseben upravni sistem znotraj javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci. Slovenija je pred začetkom reforme javne uprave že imela sistem javnih uslužbencev, zato sistema ni bilo treba pripraviti na novo, temveč ga je bilo treba dopolniti in nadgraditi oziroma modernizirati. Postavitev sistema javnih uslužbencev je bila podlaga za razvoj in modernizacijo javne uprave v Sloveniji. Področje javnih uslužbencev je sistemsko uredil Zakon o javnih uslužbencih, ki je bil sprejet leta 2002, pri tem pa je upošteval standarde, ki so bili podani v okviru EU. Kasneje, po letu 2002, so sledile dopolnitve in spremembe tega zakona, kot na primer ukinitve posebnega strokovnega izpita za nastop uradniške službe.

4.1 PРАВNA UREDITEV SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Slovenija je uvrščena med države, ki poznajo posebno uslužbenko pravo. Splošno delovno pravo, Zakon o delovnih razmerjih ureja pravice, obveznosti in pravni položaj javnih uslužbencev.

»Uslužbenko pravo je del delovnega prava, ki ureja posebnosti delovnih razmerjih, pri katerih je delodajalec država, lokalna skupnost in druge osebe javnega prava; zato se v uslužbenskem pravu prepletajo tudi sestavine upravnega prava. Posebnosti delovnih razmerij v uslužbenskem pravu izhajajo iz posebnosti in narave upravnega dela oziroma dejavnosti javnih služb, ki jih izvajajo javni uslužbenci. Uslužbenko pravo mora zagotavljati ravnotežje med pritiski, ki so jim podvrženi javni uslužbenci, ter posebnim statusom in privilegiji, ki so jim v zameno dani. Na drugi strani mora biti delovnim mestom zagotovljena zadostna varnost, ki bo uslužbenca zavarovala pred politizacijo družbe ali zlorabo politične moči« (Bohinc, 2004, str. 30).

»Ključna razlika med delovnim in uslužbenskim pravom je v tem, da delovno pravo postavlja okvir pogodbene svobode s tem, ko določa minimalne pravice delojemalcev, medtem ko uslužbenko pravo takšne svobode ne dopušča. V javnem sektorju se npr. delodajalec in delojemalec ne moreta dogovoriti o plači, ki presega višino, določeno s predpisi in kolektivnimi pogodbami. Višina plače, določena v teh aktih, ni le spodnji limit, temveč kogentno pravilo, od katerega ni mogoče odstopiti« (Virant, 2009, str. 192–193).

Viri uslužbenskega prava so (Virant, 2009, str. 193–195):

- Zakon o javnih uslužbencih,
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju,
- področni zakoni,
- kolektivna pogodba za javni sektor,
- kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v RS,
- kolektivne pogodbe dejavnosti in poklicev,
- vladne uredbe,

- interni (notranji) akti organov.

Cilji posebne pravne ureditve položaja javnih uslužbencev so naslednji (Virant, 2009, str. 192):

- zagotoviti enako dostopnost do služb v javnem sektorju ter preprečiti diskriminacijo pri izbiri javnih uslužbencev,
- zagotoviti učinkovito, strokovno ter politično nevtrarno izvajanje dela,
- preprečiti korupcijo,
- zagotoviti načrtno in smotrno zaposlovanje in preprečiti prekomerno, neracionalno širjenje javnega sektorja.

Virant (2009, str. 192) navaja, da uslužbensko pravo varuje javni interes in ne interesa delojemalca, zato ne ureja toliko pravic in obveznosti, ampak predvsem sistem upravljanja s kadrovskimi viri, kot npr. sistem delovnih mest, napredovanja, plačni sistem ... Ureditev posredno vpliva tudi na pravice zaposlenih, vendar to niso klasična delovnopravna vprašanja.

4.1.1 ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

Zakon o javnih uslužbencih je bil sprejet leta 2002, v veljavo pa je stopil junija 2003. Vsebina tega zakona, ki ureja uslužbenska razmerja, je sistemsko urejena v sedemindvajsetih poglavjih in jo določajo naslednje osnovne vsebine. Prvo poglavje zajema splošne določbe o namenu in predmetu zakona, drugo poglavje pa določa skupna načela javnih uslužbencev. Druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev so urejena v tretjem poglavju, četrto poglavje pa vsebuje temeljne določbe in načela. V petem poglavju so določbe o pravicah in obveznostih, v šestem pa so določene organizacijske določbe. Sedmo poglavje ureja področje štipendiranja, osmo in deveto poglavje zajemata določbe, ki urejajo sklenitev delovnega razmerja, sankcije v primeru nezakonnosti pa so določene v desetem poglavju. Delovna mesta, položaji in nazivi so sistemsko razdelani v enajstem poglavju, dvanajsto poglavje govori o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev. Izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje opredeljuje trinajsto poglavje, štirinajsto poglavje pa v celoti ureja pripravništvo. Petnajsto poglavje je poglavje o načinu, presoji in ocenah v postopku ocenjevanja, napredovanja in priznanja javnih uslužbencev. Sedemnajsto poglavje je poglavje o disciplinski odgovornosti in osemnajsto o odškodninski odgovornosti. Postopek premestitve določa dvajseto poglavje. Prenehanje delovnega razmerja ureja enaindvajseto poglavje. Naslednje, dvaindvajseto poglavje je poglavje o strokovnih izpitih. Triindvajseto poglavje določa pristojnosti na področju sistema javnih uslužbencev. Naslednje, štiriindvajseto poglavje je poglavje o uradniškem svetu. V petindvajsetem poglavju so določbe o nadzoru nad izvajanjem ZJU, šestindvajseto poglavje govori o kazenskih določbah. Vsebina zadnjega poglavja zajema prehodne in končne določbe.

4.2 TEMELJNE ZNAČILNOSTI SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Teoretične opredelitve pojma javni uslužbenec so različne, v najširšem smislu so javni uslužbenci osebe, ki opravljajo službo v javni upravi.

»Javni uslužbenci so zaposleni, razen funkcionarjev, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju. Javni uslužbenci lahko svoje delo opravljajo na delovnem mestu ali nazivu. Pojem javnega uslužbenca je torej najširši (generični) pojem za zaposlene v javnem sektorju. Ožja pojma pa sta uradnik in strokovno-tehnični javni uslužbenec« (Klinar, 2006, str. 47).

Virant (2009, str. 190–191) navaja, da pod tem pojmom lahko razumemo osebe, zaposlene v javni upravi, ali pa ga razumemo širše kot osebe, zaposlene v katerem koli delu javnega sektorja, njihove plače in druge pravice pa se financirajo iz javnih sredstev.

Haček in Bačlija (2007, str. 40) kot javnega uslužbenca v najširšem funkcionalnem pomenu opredelita (imenujeta) vsakogar, ki opravlja kakršno koli javno funkcijo. Zakon o javnih uslužbencih določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.

Po ZJU 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. Prvi del (od 1. do vključno 21. člena) Zakona o javnih uslužbencih velja za vse javne uslužbenke, torej za vse tiste, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju. Drugi del zakona (od 22. člena dalje) velja samo za javne uslužbenke v državnih organih in upravah lokalne skupnosti.

Temeljne značilnosti sistema javnih uslužbencev:

- klasifikacija – razvrščanje javnih uslužbencev,
- kadrovski načrt,
- načela sistema javnih uslužbencev,
- sistem zaposlovanja javnih uslužbencev,
- pravice in obveznosti javnih uslužbencev,
- sistem ocenjevanja javnih uslužbencev,
- sistem napredovanja javnih uslužbencev.

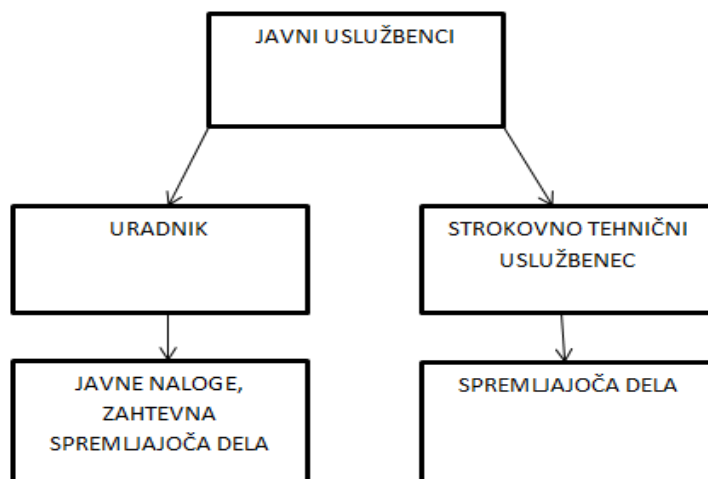
4.2.1 KLASIFIKACIJA – RAZVRŠČANJE JAVNIH USLUŽBENCEV

»Klasifikacija (razvrščanje) javnih uslužbencev je ena izmed posebnosti, ki razlikuje pravo javnih uslužbencev od splošnega delovnega prava. Smisel klasifikacije je v zagotavljanju organizacijske preglednosti, ki omogoča načrtovanje in nadzor nad zaposlovanjem v javni upravi, organizacijsko racionalizacijo in poenotenje pogojev za zaposlitev na istovrstnih delovnih mestih. Poleg tega klasifikacija omogoča vzpostaviti sistem napredovanja in plačilni sistem« (Virant, 2002, str. 197).

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev temelji na razvrščanju delovnih mest, posamezna kategorija zajema vsa delovna mesta z enakimi ali podobnimi delovnimi nalogami. Postopek razvrščanja delovnih mest se začne pri delovnem mestu kot osnovnem elementu. Delovno mesto je najmanjša enota, ki je ni mogoče več nadalje deliti, lahko pa delovna mesta medsebojno primerjamo, kar omogoča njihovo razvrščanje po različnih skupnih lastnosti v skupine.

Po ZJU se javni uslužbenci razdelijo v dve skupini. V prvo skupino sodijo uradniki, v drugo pa javni uslužbenci, ki opravljajo spremljajoča dela, tako imenovani strokovno-tehnični javni uslužbenci. Prvi odstavek 23. člena ZJU določa, da so uradniki javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge. Javne naloge v organih so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Kriterije za določitev delovnih mest, na katerih se v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti opravljajo javne naloge, podrobneje opredeli vlada z uredbo, ostali organi pa kriterije za določanje delovnih mest, na katerih se opravljajo javne naloge, določijo s svojim splošnim aktom. Tretji odstavek 23. člena ZJU pa določa, da so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela, strokovno-tehnični javni uslužbenci. Spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.

Slika 2: Javni uslužbenci



Vir: Brejc (2002, str. 34)

Poleg delitve delovnih mest na uradniška in strokovno-tehnična delovna mesta je sistem javnih uslužbencev uvedel tudi sistem položajev in nazivov. Uradniki imajo postavljen sistem delovnih mest z nazivi, s tem pa sta povezani kariera in možnost napredovanja. Po ZJU funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci.

Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Položaji po tem zakonu so:

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

Uradnik izvršuje javne naloge v nazivu. Naziv se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju v skladu s tem zakonom ali z napredovanjem v višji naziv. Uradnik se imenuje v naziv z odločbo, v kateri se določita naziv in datum pridobitve naziva. Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, za katero bo sklenil pogodbo o zaposlitvi. ZJU (85. člen) določa nazive, ki se razporedijo v šestnajst stopenj.

Nazivi so:

– nazivi prvega kariernega razreda:

- naziv prve stopnje: višji sekretar,
- naziv druge stopnje: sekretar,
- naziv tretje stopnje: podsekretar;

– nazivi drugega kariernega razreda:

- naziv četrte stopnje: višji svetovalec I,
- naziv pete stopnje: višji svetovalec II,
- naziv šeste stopnje: višji svetovalec III;

– nazivi tretjega kariernega razreda:

- naziv sedme stopnje: svetovalec I,
- naziv osme stopnje: svetovalec II,
- naziv devete stopnje: svetovalec III;

– nazivi četrtega kariernega razreda:

- naziv desete stopnje: višji referent I,
- naziv enajste stopnje: višji referent II,
- naziv dvanajste stopnje: višji referent III;

– nazivi petega kariernega razreda:

- naziv trinajste stopnje: referent I,
- naziv štirinajste stopnje: referent II,
- naziv petnajste stopnje: referent III,
- naziv šestnajste stopnje: referent IV.

Pogoji za imenovanje v naziv so določeni v 86., 87., 88. in 89. členu ZJU. Novela ZJU, Uradni list RS, št. 65/2008, ki je začela veljati s 15. julijem 2008, je določila, da mora uradnik, ki je imenovan v naziv, najpozneje v enem letu od sklenitve pogodbe o zaposlitvi obvezno opraviti usposabljanje za imenovanje v naziv. Pred tem je bil pogoj določen strokovni izpit za imenovanje v naziv, ki ga je moral izbrani kandidat opraviti najkasneje v enem letu od sklenitve delovnega razmerja.

4.2.2 KADROVSKI NAČRT

Kadrovski načrt je bil ena od pomanjkljivosti starega sistema in bistvena novost v novem uslužbenskem sistemu. Pomemben je zlasti z vidika obvladovanja števila zaposlenih v javni upravi glede na proračunske zmožnosti. S kadrovskim načrtom se namreč obvladuje število zaposlenih, saj določa maksimalno število zaposlitev, ki je dovoljeno v okviru posameznega leta. Kadrovski načrt prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu in strukturi delovnih mest za obdobje dveh let. Predlog kadrovskega načrta se pripravi glede na predviden obseg nalog, proračunske možnosti in program dela (ZJU, 42. člen). Virant (2009, str. 204) navaja, da mora kadrovski načrt odražati realne kadrovske potrebe in mora biti usklajen z javnofinančnimi zmožnostmi državnega oziroma občinskega proračuna.

Centralna kadrovska evidenca se vodi za izvajanje politike upravljanja s kadrovskimi viri v organih državne uprave, za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij. Upravljevec centralne kadrovske evidence je ministrstvo, ki je pristojno za javno upravo. Centralna kadrovska evidenca se vodi kot informatizirana baza podatkov.

4.2.3 NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Načela sistema javnih uslužbencev so oblikovana z namenom, da se v javni upravi vzpostavijo standardi kakovosti. Načela so razdeljena v dva dela: skupna in preostala načela. Skupna načela veljajo za vse javne uslužbence, ki so zaposleni v javnem sektorju, preostala načela pa za tiste javne uslužbence, ki so zaposleni v državnih organih in upravah samoupravnih skupnosti.

Bohinc (2004, str. 62) navaja, da ZJU podrobno določa izhodišča, na katerih gradi uslužbenški sistem. ZJU ne opredeli pravne narave načel, vendar jih lahko štejemo kot podlago in smer za razlago posameznih pravil in pravnih institutov ZJU. Brejcu (2004, str. 37) pa se zastavlja vprašanje, zakaj nekatera načela ne veljajo za vse javne uslužbence, saj primerjava obeh skupin načel pokaže delno prikrievanje vsebin. Nadalje meni, da je treba ta načela šteti med temeljne sestavine etičnega kodeksa javnih uslužbencev.

Skupna načela sistema javnih uslužbencev so (ZJU, 7. člen do 15.a člen):

- Načelo enakopravne dostopnosti
Zaposlovanje se izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in da je zagotovljena izbira

kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

- Načelo zakonitosti
Javni uslužbenec izvršuje javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov ter podzakonskih predpisov.
- Načelo strokovnosti
Javni uslužbenec izvršuje javne naloge vestno, strokovno in pravočasno. Pri svojem delu se ravna po pravilih stroke in se v ta namen usposablja ter izpopolnjuje, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec.
- Načelo častnega ravnanja
Javni uslužbenec pri izvrševanju javnih nalog ravna častno v skladu s pravili poklicne etike.
- Omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril
Javni uslužbenec pri opravljanju javnih nalog ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe ter raznih daril manjše vrednosti.
- Načelo zaupnosti
Javni uslužbenec mora varovati tajnost podatkov. Dolžnost varovanja velja tudi po prenehanju delovnega razmerja, dokler delodajalec javnega uslužbenca te dolžnosti ne razreši.
- Načelo odgovornosti za rezultate
Javni uslužbenec odgovarja za kakovost ter hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih nalog.
- Načelo dobrega gospodarja
Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva.
- Načelo varovanja poklicnih interesov
Delodajalec mora javnega uslužbenca varovati pred grožnjami, šikaniranjem ter podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela in mu mora omogočiti brezplačno pravno pomoč.
- Načelo prepovedi nadlegovanja
Vsako fizično, verbalno ali neverbalno ravnanje ali vedenje javnega uslužbenca je prepovedano.

Poleg skupnih načel, ki veljajo za vse javne uslužbence, veljajo v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti po ZJU še dodatna načela (ZJU, 27. do 32. člen):

- Načelo javnega natečaja
Uradniki se izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko je z zakonom določeno drugače. V postopku javnega natečaja se kandidati obravnavajo enakopravno, izbira pa se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti.
- Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti
Uradnik izvršuje javne naloge v javno korist ter politično nevtralno in nepristransko.
- Načelo kariere
Uradniku je omogočena kariera z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti, drugih delovnih ter strokovnih kvalitet in od rezultatov dela.

- Načelo prehodnosti
Javni uslužbenec je lahko pod pogoji, ki jih določa ta zakon, premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov.
- Načelo varovanja poklicnih interesov
Vsebina 31. člena ZJU je bila črtana leta 2005 v Uradnem listu RS, št. 113/2005.
- Načelo odprtosti do javnosti
Organ obvešča javnost o svojem delovanju in rezultatih opravljenega dela uradnikov na način, ki je določen z zakonom in podzakonskimi predpisi.

4.2.4 SISTEM ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

V zadnjih dvajsetih letih je razvoj upravnih sistemov vplival tudi na zaposlitveni postopek v javni upravi. Nove zaposlitve se morajo izvajati v skladu s predpisi, hkrati pa morajo biti tudi predvidene v kadrovskih načrtih.

»ZDR je splošni zakon, ki velja za vsa delovna razmerja. Na posameznih področjih (npr. za posamezno dejavnost) lahko posebni zakoni določena vprašanja glede delovnih razmerij urejajo tudi drugače. V tem primeru velja posebni zakon; glede vprašanj, o katerih ni posebne ureditve, pa velja splošna ureditev iz ZDR. Splošna ureditev iz ZDR velja tudi za področje javnega sektorja, kolikor ni s posebnim zakonom drugače določeno (2. člen); posebni zakon za področje javnega sektorja je zlasti Zakon o javnih uslužbencih« (Kresal, 2009, str. 33).

Ustavna določba (122. člen) pravi, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na podlagi javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Ta določba se nanaša na zaposlovanje v upravi in postavlja poseben pogoj, in sicer izvedbo javnega natečaja. Postopek izvedbe je določen z zakonom o javnih uslužbencih.

»ZJU določa, da za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivne pogodbe, če ZJU ali drug poseben zakon ne določa drugače. Na področju delovnih razmerij ZJU ter na njegovi podlagi izdani podzakonski predpisi torej veljajo kot *lex specialis* v razmerju do splošne delovnopravne zakonodaje in kolektivnih pogodb« (Bohinc, 2004, str. 103).

Delovno razmerje sklene za delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji, izven sistemizacije se lahko sklene delovno razmerje za določen čas in za opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja.

ZJU ureja posebnosti postopkov sklenitve delovnega razmerja, in sicer način sklenitve in trajanje delovnega razmerja, določa postopek pred novo zaposlitvijo, ureja objavo, vsebino in izvedbo javnega natečaja, izbirni postopek, pravice neizbranega kandidata, postopek imenovanja v naziv, ponudbo pogodbe o zaposlitvi ter poskusno delo in predhodni preizkus usposobljenosti (ZJU, 53. do 67. člen).

Javni uslužbenec sklene delovno razmerje s pogodbo o zaposlitvi, ki vsebuje naslednje sestavine:

- navedbo pogodbenih strank;
- navedbo organa, v katerem bo javni uslužbenec opravljalo delo;
- trajanje delovnega razmerja;
- navedbo delovnega mesta oziroma položaja, na katerem bo javni uslužbenec opravljalo delo, oziroma podatke o vrsti dela s kratkim opisom dela;
- datum začetka opravljanja dela;
- kraj opravljanja dela;
- določilo o tem, ali se delo opravlja s polnim ali krajšim delovnim časom;
- druge podatke, ki jih določa ta zakon ali področni zakon, ki ureja položaj javnih uslužbencev v organih;
- določilo o osnovni plači in dodatkih, vezanih na delovno mesto, in dodatkih, ki javnemu uslužbencu pripadajo na podlagi zakona, podzakonskega predpisa ali kolektivne pogodbe;
- določilo o letnem dopustu;
- določilo o delovnem času;
- določilo o odpovednem roku;
- navedbo, da lahko posamezne sestavine pogodbe delodajalec enostransko spreminja v skladu z zakonom.

Javni uslužbenec sklene delovno razmerje za nedoločen čas, razen v primerih, ki jih določa ta zakon ali področni zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih na določenem področju. O zaposlitvah odloča predstojnik, odločitve o zaposlitvi se sprejme, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- da se trajno ali začasno poveča obseg dela, tega pa ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev oziroma se ob nespremenjenem obsegu dela izprazni delovno mesto;
- da ima organ zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev;
- da je delovno mesto določeno v sistemizaciji, razen v primerih, ki jih določa drugi odstavek 55. člena ZJU;
- da je delovno mesto prosto oziroma so podane okoliščine, iz katerih izhaja, da bo delovno mesto prosto, in
- da je nova zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom.

4.2.5 PRAVICE IN OBVEZNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

»Zakon o javnih uslužbencih v prvi vrsti ureja sistem kadrovskega upravljanja v javni upravi in le v manjši meri pravice in obveznosti zaposlenih. Nekatera vprašanja v zvezi s pravicami in obveznostmi zaposlenih vendarle ureja in glede teh vprašanj predstavlja »lex specialis«, ki se za zaposlene v javni upravi uporablja namesto ali poleg splošnega zakona o delovnih razmerjih. Specialno so urejena naslednja vprašanja:

- pravno varstvo (pravica do pritožbe, ki jih ZDR ne pozna),
- sestavine pogodbe o zaposlitvi,
- razlogi za sklenitev delovnega razmerja za določen čas,

- opravljanje dela po navodilih in odredbah,
- konflikt interesov,
- premestitev,
- prenehanje delovnega razmerja« (Virant, 2009, str. 224–225).

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev so določene v 12. poglavju ZJU (92. do 100. člen). Prvi odstavek 92. člena ZJU določa, da so pravice in obveznosti javnih uslužbencev določene s predpisi s področja delovnega prava in s kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače. Predstojnik ne sme sprejeti odločitve, ki bi zagotavljala javnemu uslužbencu manjše ali večje pravice oziroma manj ali bolj ugodne pogoje dela, kot so določeni z akti v prvem odstavku 92. člena. Sledijo določbe, ki se nanašajo na opravljanje dela, opravljanje dela po navodilih in odredbah, delo izven opisa delovnega mesta, povečan obseg dela, opravljanje dodatnega dela v interesu delodajalca in dodatnega dela v projektni skupini, opravljanje manj zahtevnega dela in drugih dejavnosti in konflikt interesov.

5 SIMBOLNA RAVEN SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Sistem javnih uslužbencev se deli na tri ravni (Haček in Bačlija, 2012, str. 53):

- institucionalna raven (pravice in dolžnosti JU, sistem odgovornosti, javno mnenje, (a)političnost JU);
- operativna raven (klasifikacijski sistem javnih uslužbencev, ravnanje s človeškimi viri, sistem zaposlovanja javnih uslužbencev);
- simbolna raven (etika javnih uslužbencev, upravna in organizacijska kultura, policy vloga javnih uslužbencev).

Znotraj sistema javnih uslužbencev postaja vse pomembnejša tudi simbolna raven, ki se vzpostavi, kakor hitro se vzpostavita institucionalna in operativna raven javnih uslužbencev. Je prav tako pomembna kot ostali dve ravni, saj spodbuja oziroma prepoveduje določeno delovanje. »Z opredeljevanjem, kaj je dobro in kaj slabo v sistemu javnih uslužbencev in v upravnem delovanju, lahko ta raven dejansko spodbuja določeno delovanje in prepoveduje neko drugo delovanje. Tovrstna določnost je lepo razvidna v vsebini politik in stilu delovanja uprave, pri čemer je za uspešno vladanje pomembno oboje« (Haček, 2001, str. 108).

Javna uprava potrebuje za uspešno vodenje in ravnanje z javnimi uslužbenci dobro usposobljene vodje. Ocenjevanje delovne uspešnosti je v njihovi pristojnosti, zato bi ga morali vzeti zelo resno in odgovorno ter pri tem upoštevati etična načela v skladu s kodeksom etike javnih uslužbencev. V povezavi z ocenjevanjem delovne uspešnosti javnih uslužbencev sta na simbolni ravni pomembna etika javnih uslužbencev ter razumevanje upravne in organizacijske kulture.

5.1 ETIKA

Etika je filozofska disciplina, ki preučuje cilje in smisle moralnih človekovih hotenj in ravnanj z vidika dobrega in zlega, moralnega in nemoralnega. Pozornost posveča temeljnim merilom za vrednotenje moralnih dejanj.

»Etika v javni upravi postaja zelo popularna, saj se kaže kot vse bolj odločilna za uspeh demokratičnih institucij, saj je poleg ostalih pomembnih instrumentov procesa odločanja« (Ivanko in Stare, 2007, str. 207). Nadalje navajata, da so glavne etične vrednote v javni upravi razvitih demokratičnih držav naslednje: poštenost, nepristranskost, zakonitost, spoštovanje ljudi, delavnost in prizadevnost, ekonomičnost in učinkovitost, dostopnost za stranke in odgovornost.

Brejc (2000, str. 66) meni, da je pripravljenost upoštevati etična načela odvisna od:

- stopnje oziroma obsega vrednot organizacije (meni, da čim bolj se posameznik identificira z vrednotnim sistemom organizacije, tem bolj bo pripravljen delovati skladno z etičnimi načeli te organizacije),

- skladnosti ciljev posameznika in organizacije,
- pomena dela, ki ga opravlja,
- presoje, ali organizacija zagotavlja zadostne možnosti za razvoj posameznika.

Nadalje navaja, da javni uslužbenec odloča o vrsti zadev, ki se tičejo posameznika ali drugih subjektov, zato ni vseeno, koliko sprejema obstoječi sistem vrednot. Na (ne)etično ravnanje javnega uslužbenca vplivajo dejavniki, kot so npr. njegove osebne lastnosti, izobrazba, profesionalna socializacija, sodelavci, vodilno osebje, delovno okolje – organizacijska kultura, splošne družbene razmere.

Vzorčni model etike javnih uslužbencev vključuje naslednje ključne elemente (OECD/PUMA, 1997, str. 5):

- politična podpora,
- učinkovit pravni okvir,
- učinkoviti mehanizmi odgovornosti in mehanizmi nadzora,
- uporabni etični kodeksi ravnanja,
- strokovni mehanizmi socializacije (izobraževanje in usposabljanje),
- podporno okolje in pogoji (poštena in enakopravna obravnava, primerno plačilo in varnost zaposlitve),
- koordinacijsko telo za etična vprašanja,
- aktivna civilna družba.

V demokratičnih državah so sodobni pristopi k preučevanju uprave usmerjeni k poudarjanju pomena vrednot, kot sta pravičnost in enakost. To spodbuja sprejem etičnih sestavin v uslužbenki sistem, kar je še posebno pomembno v državah z razmeroma mlado demokratično tradicijo. Končni cilj je ustvariti odgovornega, učinkovitega in prijaznega upravnega delavca, s katerim bodo zadovoljni tudi državljani.

5.1.1 KODEKS ETIKE JAVNIH USLUŽBENCEV

»Večina kodeksov na področju javne uprave poudarja zakonitost, poštenost, lojalnost, opredeljuje odnose javne uprave do državljanov kot posameznikov, do politike in javnosti. Za etično ravnanje pa ni dovolj le etični kodeks, ni dovolj le etično ravnanje javnih uslužbencev, ampak se pričakuje, da bodo tudi politiki, javnost, državljani delovali v smeri, ki jo etični kodeks narekuje« (Brejc, 2004, str. 77).

Vsaka oseba, ki sklene pogodbo o zaposlitvi v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, se mora ravnati po Kodeksu etike javnih uslužbencev v državnih organih in lokalnih skupnostih, ki ga je v skladu s 174. členom ZJU sprejel uradniški svet v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati.

Izhodišča uradniškega sveta pri pripravi osnutka so temeljila na primerjalni analizi obstoječih kodeksov pri nas in v tujini. Glavna usmeritev pri pripravi kodeksa je bila njegova utemeljitev na vrednotah javnih uslužbencev in javne uprave. Sprejeti kodeks

izhaja iz tradicije in vrednot delovanja javne uprave, ki mora delovati zakonito in za javno dobro.

Kodeks je oblikovan kot skupek vodil, osnovnih smernic in minimalnih standardov, ki naj bi jih javni uslužbenci upoštevali pri svojem delu, in temelji na vzajemnem spoštovanju javnih uslužbencev tako do sodelavcev kot tudi do notranjih oz. zunanjih strank. Namen kodeksa je, da se javnim uslužbencem predstavijo vodila delovanja, ki jih je možno razumeti v najširšem smislu ob predpostavki spoštovanja zakonskih načel ter splošnih pisanih ali nepisanih etičnih standardov. Kodeks vsebuje splošno veljavna načela etičnega ravnanja javnih uslužbencev, ki so jim v pomoč in oporo v okviru njihovega delovanja. Po ZJU kršitev kodeksa pomeni tudi lažjo disciplinsko kršitev (Kovač, 2013).

Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti določa nekaj vodil.

1. Javni uslužbenci ravnamo zakonito. Delujemo transparentno in družbeno odgovorno.
2. Javni uslužbenci si prizadevamo za dobro Slovenije.
3. Javni uslužbenci delujemo odgovorno do naravnega in družbenega okolja.
4. Javni uslužbenci ravnamo pošteno. S svojim delom in ravnanjem skrbimo za naš ugled. Delujemo spoštljivo, zaupanja vredno in častno.
5. Javni uslužbenci smo predani vrednotam in poslanstvu našega dela. Delo in naloge opravljamo vestno in odgovorno in pri tem izpolnjujemo visoke standarde integritete. S strokovnostjo, odzivnostjo in dostopnostjo skrbimo za učinkovitost, uspešnost in odličnost javne uprave.
6. Javni uslužbenci gospodarno skrbimo za stvari, ki so nam zaupane, in jih uporabljamo za opravljanje svojega dela. Sredstva, podatke in druge vire uporabljamo le v za to določene namene.
7. Javni uslužbenci ne sprejemamo nikakršnih ugodnosti, ki bi lahko vplivale na naše odločitve. Naša ravnanja so profesionalna, nepristranska in neodvisna od zasebnih interesov.
8. Javni uslužbenci skrbimo za razvoj svoje kompetentnosti na strokovnem in vseh drugih področjih, ki vplivajo na kakovost opravljanja dela.
9. Naš odnos s sodelavci in strankami je zasnovan na zaupanju in sodelovanju. V vsakem položaju in do vsakogar se obnašamo iskreno in zanesljivo. Vzdržujemo jasne in korektne odnose, ki temeljijo na spoštovanju in osebnem dostojanstvu.
10. Javni uslužbenci podpiramo ravnanje vsakogar v skladu z vodili tega kodeksa.

5.2 UPRAVNA IN ORGANIZACIJSKA KULTURA

Upravna in organizacijska kultura sta pomembni za razumevanje usmerjenosti in pravil ravnanja vodij pri ocenjevanju delovne uspešnosti javnih uslužbencev.

»Upravna kultura je sicer koncept, ki ga ne smemo zanemariti ali izpustiti kot nepomembnega za razumevanja vladanja in uprave« (Brezovšek, 2004, str. 11). Skupne vrednote, prepričanja, stališča in pravila ravnanja v javni upravi so elementi, ki sestavljajo upravno kulturo. Na posameznike, ki delujejo v okviru javne uprave, vplivajo družbene vrednote. V vsaki družbi je izoblikovan vrednostni sistem, katerega vpliv se čuti tako v političnih kot upravnih procesih. Obstaja več vzrokov za preučevanje upravne kulture. Najpomembnejši vzrok je velikost javne uprave, drugi pomemben vzrok pa je, da javna uprava s svojim delovanjem pomembno vpliva na življenje in delovanje celotne družbe z razdeljevanjem finančnih sredstev. Rezultat preučevanja upravne kulture je ugotavljanje, kako na določene spremembe reagira javna uprava in kako se na te spremembe odziva družba.

Organizacijska kultura in klima podpirata uporabniško naravnost organizacije ter posredno vplivata na učinkovitost in uspešnost. Pri tem je pomembno, da imajo vodje pri ocenjevanju delovne uspešnosti profesionalen odnos do te funkcije. »Učinkovitost organizacije lahko predpostavimo takrat, ko v organizaciji izmerimo visoko vrednost organizacijske kulture in klime, ko zaposleni (v našem primeru javni uslužbenci) sprejemajo organizacijske cilje in vrednote« (Haček in Bačlija, 2012, str. 95).

6 MODERNIZACIJA JAVNE UPRAVE

Slovenska javna uprava se je v zadnjih letih precej spreminjala. Razlogi za spremembe so bili predvsem osamosvojitve Slovenije, spremenjena državna ureditev, proces demokratizacije in vključitev Slovenije v EU ter tudi finančna in gospodarska kriza.

»Sodobna javna uprava deluje po načelu zakonitosti, je usmerjena k uporabniku in je učinkovita, strokovna in politično nevtralna; njen cilj je nuditi hitre in učinkovite javne storitve. Delovati mora po načelu ekonomičnosti, saj naj bi zagotavljala čim večjo kvaliteto in kvantiteto ob določeni porabi javnih sredstev oziroma porabila čim manj javnih sredstev za določene cilje. Prilagojena je potrebam demokratične državne ureditve in ne deluje kot strošek, ampak kot pomemben dejavnik gospodarskega in ekonomskega razvoja države. Javna uprava mora delovati organizirano, po načelih in standardih kakovosti, ki so namenjeni kvalitetnemu zagotavljanju javnih dobrin, hkrati pa omogočajo tudi možnosti za primerljiv razvoj in za učinkovito delo vseh njenih delov in večjo preglednost medsebojnih razmerij« (Bohinc, 2001, str. 5).

Stališče Kovačeve in Viranta je, da sta pri modernizaciji javne uprave zelo pomembna politična podpora in vodenje. Javna uprava se ne bo spreminjala sama od sebe, temveč se bo spreminjala zelo počasi, zato velik pomen pripisujeta političnim programom, v katerih politično vodstvo daje ustrezne prioritete javni upravi. Izkušnje kažejo, da je politično vodenje za spreminjanje javne uprave zelo pomembno.

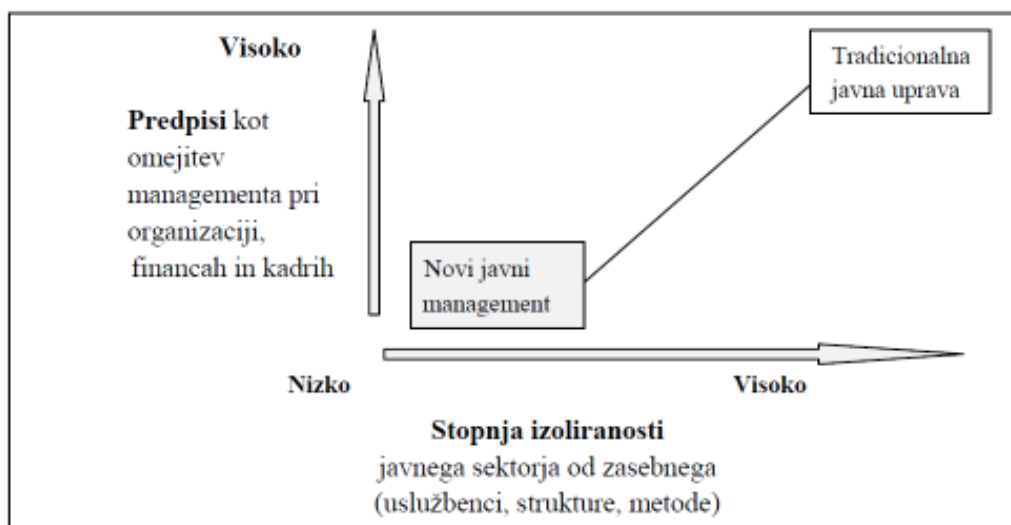
Imenovana nadalje menita, da je imela slovenska javna uprava v preteklih dvajsetih letih dinamičen razvoj in da se je relativno uspešno prilagajala spremembam v okolju in pomembno prispevala k uspehom države tako pri osamosvojitvi kot pri uspešni integraciji v Evropsko unijo. Proces modernizacije v javni upravi se je odvijal na številnih področjih, Slovenija je uspešno ujela korak s starimi članicami EU v okviru evropskega upravnega prostora. Vendar pa menita, da je prostora za izboljšave še veliko, nadaljnji razvoj je močno odvisen od politične volje, podpore in vodstva. Verjetno se bodo pričakovanja uporabnikov, mednarodni vplivi in zahteve stalno povečevali, zato bodo vlade in politične stranke prisiljene nameniti ustrezno pozornost problematiki modernizacije javne uprave (Kovač in Virant, 2011, str. 46–47).

Ena od možnih izboljšav je vzpostavitev sistema ocenjevanja delovne uspešnosti, ki bi bil transparenten, fleksibilen in pravičen pri nagrajevanju delovnih rezultatov javnih uslužbencev.

6.1 NOVI JAVNI MANAGEMENT

Pevcin (2011, str. 52) navaja, da je ključ novega javnega managementa prav reorganizacija javnega sektorja, saj se z reorganizacijo birokratskega državnega aparata v novi javni management javni sektor približuje zasebnemu sektorju, na drugi strani pa se povečuje pravica upravnih managerjev, da odločajo po svoji presoji, s tem pa se slabijo centralni vplivi.

Slika 3: Prehod od tradicionalne birokracije k novemu javnemu managementu



Vir: Dunleavy in Hood (1994, str. 10)

»Novi javni management se od klasičnega pojmovanja javnega upravljanja razlikuje v osredotočenju na druge cilje« (Kovač, 2004, str. 180).

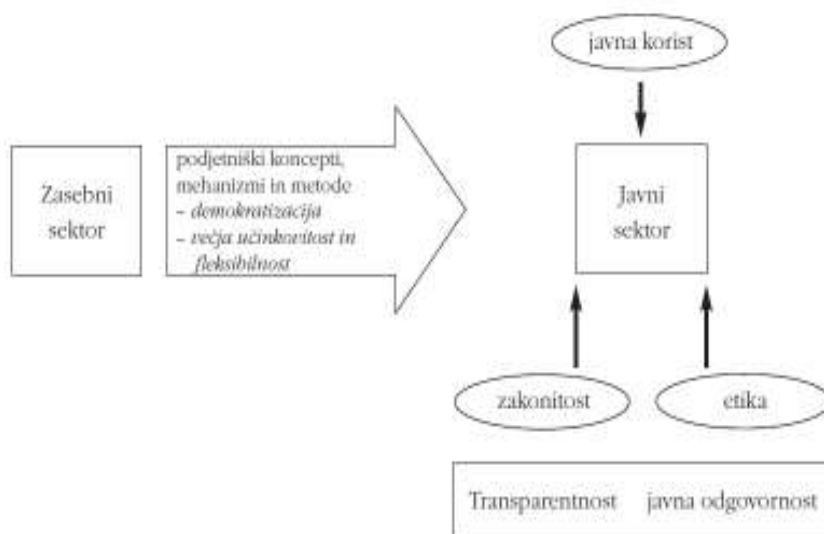
Tabela 1: Modela klasičnega in novega javnega managementa

Klasični model javnega upravljanja (ang. Public Administration)	Model novega javnega managementa (ang. New Public Management)
Pravila	Cilji in rezultati
Zakovitost postopkov	Učinkovitost delovanja
Predvidljivost okolja	Prilagoditev okolju
Odgovornost za dejanja	Usmerjenost k rezultatom
Formalizem	Inovativnost
Zakovitost	Uspešnost
Profesionalnost in lojalnost	Zadovoljevanje osebnih interesov
Javni interes, javna korist	Dobiček

Vir: Lane (1995, str. 195)

Takšen podjetniški koncept upravljanja javnega sektorja (z drugo besedo novo upravljanje javnega sektorja) se je začel uveljavljati v angloameriškem svetu v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja.

Slika 4: Novo upravljanje javnega sektorja



Vir: Kovač (2000, str. 283)

Kovač (2000, str. 281) navaja, da novi javni management pomeni uvajanje podjetniških konceptov, med katere sodijo:

- ločitev politične in strokovne funkcije;
- opredelitev vizije, poslanstva, ciljev dela, uvedba strateškega managementa;
- usmerjenost k uporabnikom javnih storitev;
- naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti, ekonomičnost;
- avtonomija, decentralizacija in delegiranje odgovornosti;
- uvajanje konkurenčnosti.

Po Falconerju so značilnosti univerzalnega modela novega profesionalnega managementa profesionalni management (aktivni managerji), jasni standardi in merjenje uspešnosti (postavljeni cilji, spremljanje uspešnosti in merjenje stroškov), poudarek na kontroli rezultatov (usmerjenost k rezultatom), decentralizacija v javnem sektorju, spodbujanje konkurence, zasebno-sektorske lastnosti managerskega procesa (prilagodljiv sistem zaposlovanja, nagrajevanja in izvajanja aktivnosti) in ekonomična raba virov (znižanje stroškov).

7 MOTIVACIJA IN MOTIVACIJSKE TEORIJE

Dokazovanje druge postavljene hipoteze temelji na podlagi motivacijskih teorij, zato v nadaljevanju sledi predstavitev pojmov motivacija in motivacijske teorije.

Brejc (2000, str. 55) ugotavlja, da ne obstaja ena univerzalna motivacijska teorija. Vsaka ponuja neko rešitev, ki pa ni popolna. Zato poudarja, da je pomembno, da motivacijske teorije izpostavljajo vlogo managementa pri motiviranju zaposlenih, hkrati pa poudarjajo pomen posameznikovega dožemanja nagrade, relacije med delom in nagrado ter pomen pravičnosti nagrajevanja. Za boljše razumevanje vedenja zaposlenih v organizaciji bi managerji morali prepoznati motive in jim posvetiti vso pozornost.

7.1 MOTIVACIJA

»Številna preučevanja na področju delovne motivacije so privedla strokovnjake do zelo pomembnega sklepa: niti ena sama človekova aktivnost, tako tudi delo ne, ni nikoli spodbujena samo z enim, temveč s številnimi zelo zapletenimi, poznanimi in nepoznanimi dejavniki. Zato ni treba hlastati za odgovorom na vprašanje, zakaj človek dela. Tudi tedaj, ko mislimo, da smo, in včasih tudi smo, odkrili večino pglavitnih gibal človekove aktivnosti, se ne smemo slepiti, da smo odkrili univerzalno resnico o človekovi motivaciji za delo. Tako so na primer ob prisili, v strahu ali v okolju z izkoriščevalskimi nameni v ospredju eni dejavniki delovne motivacije, pri demokratično organiziranem delu, v pogojih ustvarjalne in neodvisne osebnosti pa prevladujejo povsem drugi motivacijski dejavniki« (Lipičnik, 1998, str. 155).

Med temeljnimi gibal človekovega razvoja so predvsem različne potrebe. Ločimo primarne in sekundarne potrebe. Med primarne potrebe sodijo fiziološke in socialne, ki omogočajo preživetje, medtem ko sekundarne potrebe povečujejo zadovoljstvo človeka, če so zadovoljene, vendar ne ogrožajo preživetja, če niso zadovoljene. Zadovoljevanje primarnih potreb je samo po sebi umevno, primarne potrebe so v vsakem človeku in jih mora preprosto zadovoljiti. Zadovoljevanje sekundarnih potreb pa zadeva človekov socialni status, njegovo varnost, moč, ... »Za to pa je treba človeka spodbuditi k določeni dejavnosti, ki vodi k uresničitvi želja, ciljev oziroma potreb. Da bi človek ravnal v določeni smeri, mora imeti pred očmi predstavo o tem, kaj bo s tem pridobil, kakšen cilj bo dosegel. Imeti mora motiv.

Motiv je vzgib, ki povzroči in usmerja človekovo dejavnost. Motiviranje pa je nizanje različnih motivov, ki naj spodbujajo določena ravnanja ljudi. Motivacija pa je psihološko stanje posameznika, usmerjeno k izpolnitvi potrebe« (Brejc, 2004, str. 55). Brejc nadalje navaja, da je motiviranje zaposlenih pomembna sposobnost vodilnega osebja. To ne velja za vse primere, za večino pa velja, da motivirani posamezniki praviloma dosegajo boljše rezultate kot nemotivirani (Brejc, 2004, str. 56).

7.2 DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA MOTIVACIJO

Lipičnik (1998, str. 162) navaja tri od številnih dejavnikov, ki vplivajo na motivacijo:

- individualne razlike (potrebe, stališča),
- lastnosti dela (različne zmožnosti, prepoznavanje nalog, značilnost nalog, avtonomija, povratne informacije),
- organizacijska praksa (sistem nagrad, pravila).

Za uspešno in učinkovito delovanje managerja je pomembno, da premisli, kako interaktivno delovanje teh treh dejavnikov vpliva na uspešnost pri delu.

Individualne razlike

»Vsak človek je edinstven. Individualne značilnosti, kot so osebne potrebe, vrednote, stališča in interesi, človek prinese s seboj na delo. Ker se te lastnosti razlikujejo od posameznika do posameznika, se sprašujemo, kaj ljudi motivira. Nekatere zaposlene motivira denar in zavlčujejo z delom, da bi dobili višjo plačo. Druge motivira varnost in sprejemajo manj plačano delo, da bi se izognili tveganju, da bodo ostali nezaposleni. Tretji sprejemajo izzive, ki jih pripeljejo na rob njihovih zmogljivosti. Na splošno bi ljudem lahko ponudili nekatere priložnosti, da bi se oprijeli česa novega. Recimo učenja ravnati s priložnostmi, ki bi delavcu omogočile napredovanje v današnji čedalje celovitejši organizaciji« (Lipičnik, 1998, str. 162).

Lastnosti dela

»Lastnosti dela so dimenzije dela, ki ga določajo, omejujejo in izzivajo. Te značilnosti vključujejo tudi zahteve po različnih zmožnostih, določajo, kateri delavec lahko naloge opravi od začetka do konca, pogojujejo pomembne lastnosti dela, avtonomijo pri delu in določajo vrsto in širino povratnih informacij, ki jih dobi delavec o svoji uspešnosti« (Lipičnik, 1998, str. 163).

Interakcija dejavnikov

»Organizacijsko prakso sestavljajo pravila, splošna politika, managerska praksa in sistem nagrajevanja v organizaciji. Politika definira nekatere ugodnosti (plačilo počitnic, zavarovanje, skrb za otroke in ostarele itd.), z nagradami pa definiramo (npr. bonitete in/ali provizije), kar lahko privlači nove sodelavce in preprečuje starejšim, da bi zapustili organizacijo. Nagrade lahko motivirajo zaposlene, vendar morajo temeljiti na uspešnosti« (Lipičnik, 1998, str. 163).

Slika 5: Dejavniki, ki vplivajo na motivacijo



Vir: Lipičnik (1998, str. 162)

Ivanko in Stare pa poleg naštetih dejavnikov navajata, da je tudi kariera motivacijsko sredstvo, ki sili človeka v ustrezne aktivnosti. »Lahko jo opredelimo kot načrtno ali nenačrtno zaporedje dejavnosti, ki vključujejo prvine napredovanja, samouresničenja in osebnega razvoja v določenem razdobju« (Ivanko in Stare, 2007, str. 75–76).

7.3 MOTIVACIJSKE TEORIJE

Nastale so številne motivacijske teorije, vsaka poskuša razložiti vzroke za vedenje ljudi in procese, ki povzročajo vedenje. V grobem jih razdelimo na dva dela:

- vsebinske motivacijske teorije (kaj motivira vedenje) in
- procesne motivacijske teorije (kako motivirati vedenje).

7.4 VSEBINSKE MOTIVACIJSKE TEORIJE

Med najbolj znane vsebinske motivacijske teorije štejemo:

- Motivacijska teorija Maslowa
- Dvofaktorska motivacijska teorija – Herzberg
- Teorija ERG
- Hackman-Oldhamov model obogatitve dela

7.4.1 MOTIVACIJSKA TEORIJA MASLOWA

Bistvo teorije po Maslowu je hierarhija potreb, ki jo lahko ponazorimo s piramido. Maslow (1954) je menil, da človekova dejavnost zmeraj usmerjena navzgor, k privlačnejšim ciljem. Prvi cilj je zadovoljiti primarne fiziološke motive, ker mu omogočajo preživetje. Sledijo višje potrebe, ki prav tako sledijo v določenem zaporedju (potrebe po varnosti, socialne potrebe, potrebe po spoštovanju, potrebe po samouresničenju).

7.4.2 DVOFAKTORSKA MOTIVACIJSKA TEORIJA – HERZBERG

Psiholog Friderich Herzberg (1959) je poskušal ugotoviti, kako zadovoljstvo pri delu vpliva na učinkovitost in motiviranost človeka. Ugotovil je, da se lahko vsi motivacijski dejavniki razdelijo v dve skupini, na higienike in motivatorje.

Tabela 2: Temeljni elementi dvofaktorske teorije

Higieniki	Motivatorji
Nadzor	Odgovornost
Odnos do vodje	Uspeh
Plača	Napredovanje
Delovne razmere	Samostojnost
Status	Pozornost
Politika podjetja	Razvoj
Varnost pri delu	
Odnos do sodelavcev	

Vir: Treven (1998, str. 117)

Higieniki povzročajo nezadovoljstvo, če niso ustrezno urejeni. V primeru, da so prisotni v delovnem okolju, je nezadovoljstvo manjše, vendar pa zadovoljstvo zaradi njih ni nič večje. Motivatorji pa vplivajo na zadovoljstvo zaposlenih v delovnem okolju in na večjo pripravljenost zaposlenih, da se potrudijo pri delu.

7.4.3 TEORIJA ERG

Adelfer (1969) je dopolnil Maslowo in Herzbergovo teorijo tako, da je določil tri skupine temeljnih potreb:

- potrebe po obstoju,
- potrebe po povezovanju z drugimi ljudmi in
- potrebe po razvoju.

Potrebe po razvoju se nanašajo na izpolnjevanje osnovnih, materialnih in eksistenčnih potreb. V drugo skupino spadajo potrebe, ki so povezane z željo ljudi po vzdrževanju pomembnih medsebojnih odnosov. Potrebe po razvoju sodijo v tretjo skupino potreb, ki odsevajo človekovo željo po osebnem razvoju. Teorija ERG ne predvideva tako stroge hierarhije zadovoljevanja potreb kot teorija po Maslowu. Alderfer ugotavlja, da si posameznik prizadeva za osebni razvoj, četudi nima zadovoljenih potreb po obstoju ali potreb po povezovanju z drugimi ljudmi. Lahko pa se pojavijo vse tri potrebe hkrati. Teorija upošteva individualne razlike med ljudmi, vpliv kulture, okolja, izobrazbe ...

7.4.4 HACKMAN-OLDHAMOV MODEL OBOGATITVE DELA

»Model obogatitve dela temelji na Herzbergovih ugotovitvah in si postavlja osnovno vprašanje, kako lahko manager spremeni lastnosti dela, da bo motiviral zaposlene in dosegel njihovo zadovoljstvo« (Lipičnik, 1998, str. 169). Doživljanje pomembnosti (zaznavanje, da se delo splača) in odgovornosti (občutek osebne odgovornosti) ter poznavanje rezultatov (poznavanje ravni uspešnosti) sta avtorja teorije opredelila kot tri kritične psihološke okoliščine, ki vplivajo na motivacijo v delovnem okolju. Zaposleni bodo visoko motivirani, če bodo svoje delo doživljali kot pomembno in se čutili odgovorne za to, kar naredijo, in če bodo poznali rezultate svojega dela. Če je ena od naštetih okoliščin na nizki stopnji, je tudi motivacija nizka.

7.5 PROCESNE MOTIVACIJSKE TEORIJE

Procesne motivacijske teorije odgovarjajo na vprašanje, kako motivirati vedenje. Med najbolj znane procesne motivacijske teorije štejemo:

- teorijo pričakovanja in
- teorijo pravičnosti.

7.5.1 TEORIJA PRIČAKOVANJA

Ena najbolj sprejetih in uporabljenih zamisli motivacije je teorija pričakovanja, ki jo je zasnoval V. H. Vroom (1964). »Po tej teoriji je intenzivnost posameznikove težnje za določeno vedenje odvisna od dveh dejavnikov. Prvi je povezan s pričakovanjem, da bo njegovemu vedenju sledila določena posledica, drugi pa se nanaša na privlačnost posledice za posameznika« (Treven, 1998, str. 123). Prav zato mora management zaposlene seznanjati s tem, kaj od njih pričakujejo in kako bodo za to nagrajeni. Nagrade bi morale biti za posameznika privlačne, zato mora organizacija razumeti in poznati, kakšno vrednost pripisujejo zaposleni nagradam. »Če bo zaposleni pričakoval ustrezno delo, primerno nagrado in izpolnitev svojih ciljev, si bo tudi bolj prizadeval pri svojem delu« (Treven, 1998, str. 124).

Teorija pričakovanja je bistvo spoznavne teorije, ki temelji na valenci oziroma privlačnosti in pričakovanju. Valenca je privlačnost cilja, pričakovanje pa je posameznikovo prepričanje, da ga bo določeno vedenje privedlo do določenega cilja. Raziskovalci te motivacijske teorije poudarjajo, da je rezultat motivacije pričakovanje. To pomeni, da smo zadovoljni, če se pričakovanje uresniči. Zadovoljstvo in nezadovoljstvo sta dve skrajnosti iste lestvice. Lipičnik (1998, str. 172) navaja, da so velika pričakovanja po tej logiki posledica velike motivacije, velika razočaranja pa posledica premajhnih pridobitev. Ljudem ne bi smeli buditi napačnih pričakovanj ali jim obljubiti, česar ne bi mogli izpolniti. Zadovoljstvo se da uporabiti kot sredstvo za doseganje boljših rezultatov, če so obljube zmeraj izpolnjene.

7.5.2 TEORIJA PRAVIČNOSTI

Teorija pravičnosti (J. S. Adams, 1965) opozarja na pomen pravičnega nagrajevanja za delo, pri tem pa ne temelji na metodološkem instrumentariju, ampak na zaznavanju subjektivnih ocen zaposlenih. Posameznik primerja svoj trud in plačilo z drugimi v organizaciji ali zunaj nje. Pri izbiri osebe za primerjavo upošteva predvsem tri spremenljivke:

- raven plače,
- stopnjo izobrazbe,
- dolžino delovne dobe.

Ta teorija gradi na spoznanju, kako posameznik vidi druge v primerjavi s seboj. Če posameznik ugotovi, da je njegova plača primerljiva s plačami drugih, bo zadovoljen. Če meni, da je v primerjavi z drugimi nepravilno slabše nagrajen, se manj trudi, če pa je bolje nagrajen od drugih, si bolj prizadeva, ker s tem želi upravičiti svojo večjo plačo. Pravičnost torej motivira zaposlene in zagotavlja zadovoljstvo, zaznana nepravilnost pa vodi do nezadovoljstva in konfliktov.

»Organizacija mora oblikovati takšen sistem nagrajevanja, da bodo zaposleni verjeli, da so nagrajeni pošteno, pravično tudi glede na druge« (Brejc, 2000, str. 54).

7.6 ZMANJŠANJE MOTIVACIJE

Do sedaj smo govorili o tem, kako motivirati zaposlene, kaj hitro pa se lahko zgodi, da zaposlene, ki so visoko motivirani, z nespretnim ravnanjem demotiviramo. Motivacija je namreč nestabilno stanje, ki ga je treba stalno in načrtno vzdrževati. »Uničenje motivacije se lahko razširi tudi na druga področja, na primer na sistem nagrajevanja:

- če delavci zaznajo, da plača ni povezana z uspešnim delovnim vedenjem, ki ni reducirano samo na količino opravljenega dela;
- če delavci ocenijo, da sistem nagrajevanja ni pravičen (do tega lahko delavec pride tako, da primerja svojo plačo s plačam sodelavcev ali pa s svojo plačo v prejšnjih obdobjih);
- če plača izgubi prvotni namen (da jo na primer začnejo imeti za socialno podporo ipd.« (Lipičnik, 1998, str. 178).

Pomanjkanje motivacije je značilnost marsikatere organizacije, zato se mora management zavedati individualnih potreb zaposlenih, hkrati pa nameniti motiviranju zaposlenih dovolj časa.

8 VREDNOTENJE DELA IN DELOVNA USPEŠNOST

8.1 VREDNOTENJE DELA IN METODE

Vrednotenje dela je pomembno opravilo, osnova vsakemu vrednotenju dela je analiza dela, ki nam poda informacije o delovnem mestu. Rezultati vrednotenja se uporabljajo za različne namene, najpogosteje za določanje višine osnovne plače. Zahtevnost dela ima močan vpliv na višino osnovne plače, vendar pa ni edina. Pri določanju višine plače se upoštevajo tudi drugi elementi, kot na primer: delovna uspešnost zaposlenega, ustvarjalnost, inovativnost, ...

Nobenega merskega inštrumenta metodologije za vrednotenje dela ne bi smeli uporabljati, če ne poznamo njegovih metričnih karakteristik. Z njihovo pomočjo lahko ugotovljamo, kako uporabni so dobljeni rezultati. Obstaja pravilo, da rezultatom, katerih izvora ne poznamo, ne moremo preveč zaupati niti jih resno uporabljati, to pa velja še zlasti za tiste metode, ki v svojo tehnologijo vključujejo presojo ocenjevalcev. Ocenjevalci delajo napake že zato, ker so ljudje, tudi če sami tega nočejo. Pred končno uporabo katere koli metode za vrednotenje dela bi morali poznati štiri metrične karakteristike: objektivnost, diskriminatornost, zanesljivost in veljavnost (Lipičnik, 1998, str. 233).

Najpogostejši skupini metod vrednotenja dela sta globalna ali sumarna metoda (delavna mesta se obravnavajo kot celota) in analitična metoda (vrednotenje glede na posamezna merila).

Pri globalnih ali sumarnih metodah vrednotenja dela na podlagi primerjav ugotovimo razlike med deli. Pri teh metodah del ne primerjamo z vnaprej dogovorjenimi kriteriji, temveč na osnovi globalnega občutka za razlike med njimi. Rezultati so prikazani na ordinalnih skalah (vemo samo to, katero delo je bolj in katero manj zahtevno). Med globalnimi metodami so najbolj enostavne metode razvrščanja, med katere spadajo: klasično rangiranje, lupljenje in primerjave v parih. Klasično rangiranje pomeni, da se delovna mesta razvrstijo od najbolj do najmanj zahtevnega. Pri metodi lupljenja se išče ekstreme, najprej se določi najbolj in najmanj zahtevno delovno mesto, nato naslednje najbolj in najmanj zahtevno delovno mesto itd. Primerjave v parih pomenijo, da ocenjevalec primerja vsako delovno mesto z vsakim.

Pri analitičnih metodah primerjava med deli poteka na podlagi vnaprej dogovorjenih kriterijev in ocenjevalnih lestvic. Rezultati se izrazijo na intervalnih skalah (vemo, katero delo je zahtevnejše in za koliko). V tej skupini metod so najbolj pogoste metode primerjave faktorjev in metode točkovanja. Metode primerjave faktorjev uvrščamo med analitične metode, imajo pa tudi nekaj lastnosti globalnih ali sumarnih metod. Globalnost je v tem, da se poskuša vsako delovno mesto rangirati na določen faktor, analitičnost pa pomeni, da se ocenjevalci vnaprej dogovorijo za lastnosti, po katerih bodo primerjali in razvrščali delovna mesta. Pri metodah točkovanja je rezultat izražen s točkami in so najbolj kompleksne metode, saj se posamezno delovno mesto ovrednoti s pomočjo

številnih ponderiranih kriterijev, za katere se razvijejo posebne ocenjevalne lestvice. Metode omogočajo dobro razlikovanje med delovnimi mesti.

Pred izbiro metode za vrednotenje dela je potrebno vse metode dobro poznati, odločitev glede izbire pa podrediti namenu, številu del, ki jih je potrebno vrednotiti, številu ocenjevalcev, izobraženosti ocenjevalcev, razpoložljivemu času, številu in vrsti podatkov o delih, predvidenim stroškom, ... Pri vrednotenju dela ni pomembna samo pravilna izbira metode, temveč je pomembna tudi pravilna izbira ocenjevalcev.

8.2 DELOVNA USPEŠNOST

»Delovna uspešnost je rezultat, ki ga v delovnem procesu doseže posameznik, delovno povezana skupina ali celotni kolektiv. Ta rezultat dela je lahko izražen v fizičnih (naturalnih) ali v vrednostnih enotah. Vrednostno izkazovanje rezultata zahteva uporabo skupnega imenovalca, ki omogoča medoddelčno primerjavo rezultatov. Doseženi delovni rezultat je ugotovljiv povsod tam, kjer je mogoče primerjalno ugotoviti razliko med pričakovanim in doseženim rezultatom. Če za posamezno vrsto dejavnosti ni mogoče vnaprej v fizičnih ali vrednostnih enotah določiti pričakovanega rezultata, tudi dosežek v primerjalnem smislu in kot podlaga za obračun plače nima nobene vrednosti« (Jurančič, 1995, str. 62). Merkač Skok (2005, str. 206) navaja, da delovna uspešnost pomeni individualno in/ali skupinsko oceno zaposlenih delavcev, ki presegajo normalne delovne okvire in rezultate dela.

Delovna uspešnost ima več pojavnih oblik, kot so na primer (Jurančič, 1995, str. 63):

- učinek,
- kakovost,
- gospodarnost in
- ustvarjalnost pri delu.

Delovna uspešnost se ustvarja na več ravneh (Uhan, 2000, str. 65):

- individualno za posameznega delavca,
- za delovno povezano ožjo skupino delavcev,
- za zaposlene v posameznem sektorju,
- za vse delavce v podjetju.

Možina in Jamšek (2002, str. 60, 259) navajata, da se delovni dosežek nanaša na osebo (ali tim), ki je dosežek ustvarila. Delovni dosežek opredelita kot rezultat v tridimenzionalnem prostoru, ki ga sestavljajo uspešnost, učinkovitost in spremenljivost. Integracija teh treh razsežnosti je dosežek. Za povečanje dosežka posameznika ali organizacije je treba pri postavljanju ciljev povečevati vrednost posameznih razsežnosti. Treba je povečati učinkovitost (ekonomičnost in produktivnost porabe virov), uspešnost (zadovoljstvo, dobiček, likvidnost) ter možnost za uvajanje sprememb (znanje, učni potencial, osebne lastnosti managementa).

»Uspešnost po navadi opišemo s primerjavo med cilji in doseženimi rezultati. Delovna uspešnost posameznika je najbolj odvisna od njegovega vedenja – kako torej ravna in kakšne odločitve sprejema. Zato so tudi ukrepi za izboljšanje uspešnosti praviloma povezani s spreminjanjem vedenja in vplivanjem na elemente modela uspešnosti: zmožnosti, motivacijo in pogoje za delo« (Zupan, 2009, str. 457).

»Delovno uspešnost (U) razumemo kot funkcijo zmožnosti (Z) in motivacije (M) (na primer Campbell et al., 1993). Boxall in Purcell (2003, str. 137–138) temu dodajata še dejavnik, ki ga lahko imenujemo priložnost (P), povezano z okoljem oziroma kontekstom, ki tudi vpliva na njihovo uspešnost. Formula uspešnosti bi tako lahko bila: $U = F(Z, M, P)$ « (Zupan, 2009, str. 416). Stuart-Kotze (2006, str. 3) navaja, da je uspešnost posameznika najbolj odvisna od njegovega vedenja, kako torej ravna in kakšne odločitve sprejema.

Glavni namen sistema zagotavljanja delovne uspešnosti je večja uspešnost posameznika, skupine in podjetja kot celote, Noe et al. (2003, str. 237–238) pa poleg tega navajajo še naslednje namene:

- strateški namen (povezovanje dejavnosti zaposlenih s cilji organizacije, tako da se opredelijo cilji);
- administrativni namen (organizacija uporablja informacije za različne kadrovske informacije, kot na primer za napredovanje, višino plače in nagrad, odpoved delovnega razmerja, prepoznavanje dosežkov posameznika);
- razvojni namen (razvoj zaposlenih, ki so že uspešni, da bodo vzdrževali uspešnost oziroma jo povečevali na tem ali drugem delovnem mestu, in razvoj zaposlenih, ki so manj uspešni, da skupaj z vodjo iščejo možnost za izboljšanje uspešnosti).

8.3 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI

»Normiranje in nato merjenje delovne uspešnosti je mogoče uporabiti v vseh primerih, ko je delovni proces standardiziran in je mogoče pričakovani (normalni) delovni rezultat vnaprej predvideti ter ga količinsko opredeliti po obsegu, potrebnem času, vrednosti ali kako drugače. Ocenjevanje delovne uspešnosti je možno in uporabno v vseh primerih, ko so delovne zadolžitve dovolj jasno opredeljene, tako da ocenjevalci lahko presodijo, v kolikšni meri dosega posamezni delavec pričakovane delovne rezultate« (Juranič, 1995, str. 77).

Delovno uspešnost lahko merimo ali ocenjujemo. O merjenju govorimo, če je enota mere natančno določena in imamo orodje, s katerim merimo. Če orodja nimamo, delovno uspešnost ocenjujemo. Ocenjevanje je vedno subjektivno, merjenje pa praviloma bolj objektivno, čeprav pri merjenju delovne uspešnosti naletimo tudi na veliko ovir (Zupan, 2009, str. 432).

Uhan (2000, str. 97) navaja, da se ocenjevanje delovne uspešnosti uporablja za ugotavljanje delovnih rezultatov delavcev pri tistih delih, kjer merjenje ni izvedljivo, ni smotno ali povzroča neželene posledice. Ocenjevanje delovne uspešnosti delavcev posega v zelo občutljivo področje ugotavljanja delovnega prispevka delavca v delovnem

procesu. Na podlagi ocenitve se določa delež delavca pri delitvi plač, ki mu opredeljuje raven osebne potrošnje in s tem življenjski standard, ki vpliva na družbeni položaj in ugled. Nadalje imenovani navaja, da je pomembno, da se ocenjevalni model pred sprejemom preizkusi. Lahko se zgodi, da se ocenjevanje delovne uspešnosti delavcev zlorabi za namen, ki ni povezan z doseganjem delovne uspešnosti. Merkač Skok (2005, str. 207) pa meni, da je ocenjevanje delovne uspešnosti del sistema motivacije zaposlenih v organizaciji.

Ocenjevanje delovne uspešnosti v današnjem smislu se je uveljavilo na podlagi izkušenj ocenjevanja zahtevnosti dela. Prvi znani primeri so iz leta 1910, ko so ocenjevanje delovne uspešnosti uporabili na področju šolstva v ZDA. V Evropi se je ocenjevanje delovne uspešnosti uveljavilo po drugi svetovni vojni, v Sloveniji pa se uporablja od leta 1952 dalje v različnem obsegu ter z različno vsebino. Ocenjevanje delovne uspešnosti se je povečevalo vse do leta 1960. Za to obdobje je značilno, da je prevladovala osebna ocena in da so se pogosto uporabljali tuji modeli in izkušnje, ki so nastali v drugačnem okolju in razmerah. »Veliko je bilo primerov nekritične uporabe tujih modelov in izkušenj in tudi uporabe ocenjevanja za pavšalno povečanje plač vsem delavcem, kot da so vsi dosegli izjemne in visoko nadpovprečne delovne rezultate« (Uhan, 2000, str. 98). Prav zaradi teh problemov pri uporabi metod se je obseg ocenjevanja okrog leta 1960 bistveno zmanjšal. Po tem obdobju se je uporaba ocenjevanja delovnih rezultatov počasi povečala, z več strokovnega znanja, s prilagajanjem izbora modelov in postopkov glede na upoštevanje razmer v Sloveniji. »Lahko govorimo, da je v začetnem obdobju prevladovala osebna ocena, to je ocenjevanje osebnih lastnosti delavcev. Šele kasneje, postopoma in pogosto tudi vzporedno z značilnostmi osebne ocene, so se začele pojavljati karakteristike ocenjevanja delovnih rezultatov« (Uhan, 2000, str. 98).

Glavni namen ocenjevanja delovnih dosežkov je zagotoviti povratno informacijo o izvajanju in rezultatih dela. Management poskuša s povratno informacijo vplivati na vedenje zaposlenega in na njegove prihodnje delovne dosežke ter motivirati zaposlenega za še boljše delovne rezultate (Možina in Jamšek, 2002, str. 261).

Lipičnik (1998, str. 108) govori o dveh procesih, o ugotavljanju in ocenjevanju delovne uspešnosti, in meni, da ju je mogoče obravnavati ločeno. Pri ugotavljanju gre za to, da bi ugotovili, kakšni rezultati so bili pri delu doseženi, pri ocenjevanju pa za to, da bi ugotovili, ali naj delavca nagradimo ali kaznujemo. Ocenjevanje je povezano predvsem s posledicami, ki jih delavci občutijo pri svojih plačah.

Ljudje pri delu delajo tudi napake, zato je ocenjevanje delovne uspešnosti odlična priložnost za načrtovanje prihodnosti. Na podlagi ugotovitev lahko načrtujemo in usposabljammo delavce in končno lahko tudi spremljamo razvoj in izpolnjevanje kariere vsakega posameznika (Lipičnik, 1994, str. 477).

Dober način ocenjevanja delovne uspešnosti naj bi bil sestavljen iz treh delov (Uhan, 2000, str. 100):

- načrtovanje poslovanja (vodilni in vsi zaposleni morajo vedeti, kakšni so cilji podjetja ter za kaj in v katero smer delajo);
- vsakdanja pomoč zaposlenim pomeni, da je treba delavca seznaniti z njegovimi delovnimi zadolžitvami, da delavec razume, kaj in kako mora kakšno nalogo opraviti;
- sledi objektivno ovrednotenje uspešnosti delavčevega dela.

Zlorabe ocenjevanja delovne uspešnosti se najpogosteje pojavljajo, če se uporabi (Uhan, 2000, str. 97):

- za linearno (enakomerno) povečanje plač vsem delavcem;
- za nadomeščanje drugih osnov in meril manjše udeležbe delavca pri delitvi plač;
- za povečanje ali zmanjševanje udeležbe pri delitvi plač za določene delavce, ki izpolnjujejo (ali ne izpolnjujejo) povsem druge ali drugačne kriterije v nasprotju z načelom delitve po rezultatih dela;
- za povečanje ali zmanjševanje udeležbe delavcev pri delitvi plač na podlagi osebne presoje učinkov določenih posameznikov ali ožjih skupin delavcev.

8.4 DOLOČANJE CILJEV

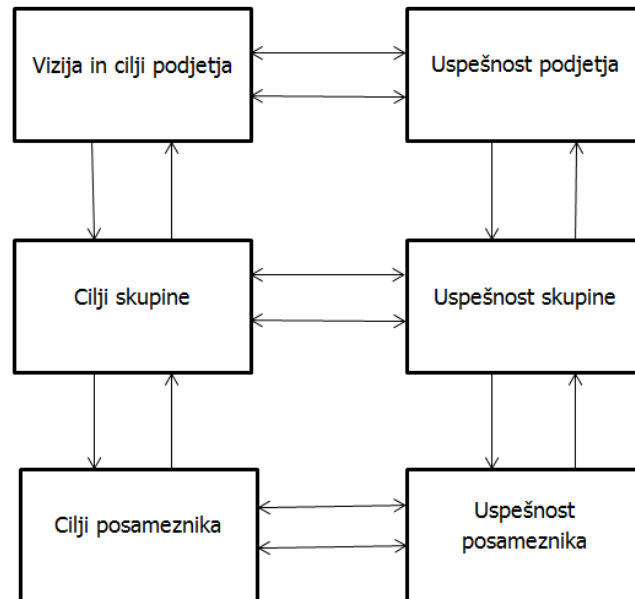
Določanje ciljev je ena od ključnih aktivnosti v procesu zagotavljanja uspešnosti. Pomembno je, da se cilji z višje ravni (organizacije) prenesejo na nižje ravni (na cilje posameznika). Le tako lahko posameznik zazna, kaj se v smislu doseganja ciljev pričakuje od njega osebno in kaj lahko prispeva k doseganju ciljev na višji ravni. Značilnost dobrih delovnih ciljev je, da so povezani s poslovno strategijo in s poslovnimi cilji ter jasno odražajo, kaj je v podjetju pomembno, saj le tako lahko ustrezno usmerjajo vedenje zaposlenih. Dobri cilji so usmerjeni k posamezniku in prilagojeni njegovim zmožnostim. Lipičnik (1994, str. 463) meni, da je predvsem pomembno, da postavimo cilje in stanje, ki ga želimo doseči. Primerjava ciljev in rezultatov je preprosto merilo delovne uspešnosti. S takšno krajšo potjo se problem merjenja delovne uspešnosti prenese na problem postavljanja ciljev. Natančneje kot so postavljeni cilji, toliko bolj je možno spremljati rezultate dela. Veljavnost merjenja uspešnosti je pogojena z natančnostjo zastavljenih ciljev.

Austin in Klein (1996) definirata dobre cilje z angleškimi kraticami SMART:

- S (ang. specific) – specifični (jasni in nedvoumni);
- M (ang. measurable) – merljivi (cilji se opredelijo z eno od štirih mer: količina, kakovost, čas, stroški);
- A (ang. achievable) – realni in dosegljivi (težnja, da cilji nenehno povečujejo sedanjo stopnjo uspešnosti);
- R (ang. relevant) – smiselni (glede na strategijo podjetja in glede na namen delovnega mesta);
- T (ang. timescaled) – časovno opredeljeni (jasno določen rok, do kdaj mora biti cilj dosežen).

Zupan (2009, str. 427–428) navaja razloge za pogoste situacije, ko cilji niso doseženi. Najpogostejši razlogi za to so slabo opredeljeni cilji, preveč ciljev, prekratek čas, doseganje enega cilja lahko ovira doseganje drugega ter konflikt med poslovnimi in osebnimi cilji. Ko so cilji postavljeni, je pomembno učinkovito spremljanje delovne uspešnosti, zato je treba določiti, kaj bomo merili in kako bomo opredelili uspešnost. Nato določimo načine (ali merjenje ali ocenjevanje), merila in metode spremljanja, od koga dobimo informacije, kdaj spremljamo uspešnost in ali je spremljanje stalen proces.

Slika 6: Dvosmerni tok uspešnosti



Vir: Zupan (2009, str. 414)

8.5 NAČELA OCENJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI

Da bi zmanjšali tveganje zlorabe ocenjevanja delovne uspešnosti delavcev, ki niso v skladu z načeli delitve po delovni uspešnosti oziroma rezultatih dela na podlagi delovnega prispevka delavca, obstaja nujnost uveljavitve načel, ki zagotavljajo smotrno, smiselno in učinkovito uporabo ocenjevanja delovne uspešnosti. Načela ocenjevanja so (Uhan, 2000, str. 100–106):

- presoja delovnih rezultatov in ne delovnih lastnosti (značaja delavcev),
- porazdelitev doseganja delovnih rezultatov,
- ocenjevanje delovne uspešnosti in ne delovnega prispevka,
- časovna razsežnost merjenja,
- ocenjevanje delovne uspešnosti in ne navad ali razvad delavca,
- razlikovanje v višini plače na podlagi ocenjevanja.

8.5.1 PRESOJA DELOVNIH REZULTATOV (NE DELOVNIH LASTNOSTI)

Ocenjevanje delovnih rezultatov je priložnost, da se vzpostavi komunikacija med osebo, ki delo naloži, in osebo, ki delo opravi, hkrati pa je priložnost za obe osebi, da se pogovorita,

kaj pričakujeta in kako so se izpolnila pričakovanja. Uhan (2000, str. 101) opozarja, da osebe, ki morajo opraviti ocenjevanje, temu opravilu pogosto pripisujejo nizko stopnjo pomembnosti in da celotno ocenjevanje izgubi svoj vpliv, če preverjanje ni opravljeno. Delavci domnevajo, da se nihče ne zanima za to, kakšna je njihova storilnost. Predmet ocenjevanja delovne uspešnosti so lahko (Uhan, 2000, str. 100):

- doseženi delovni rezultati,
- izjemoma pa tudi delovne lastnosti, na podlagi katerih je mogoče pričakovati delovne rezultate (tveganje za pojav zlorabe v tem primeru je veliko večje, zato je ocena osebnih lastnosti neprimerna za ugotavljanje delovne uspešnosti delavcev).

V praksi se priporoča ocenjevanje delovne uspešnosti delavca, s katerim se na podlagi presoje ugotavlja delovni rezultat delavca v delovnem procesu, dosežen v določenem časovnem obdobju.

8.5.2 PORAZDELITEV DOSEGANJA DELOVNIH REZULTATOV

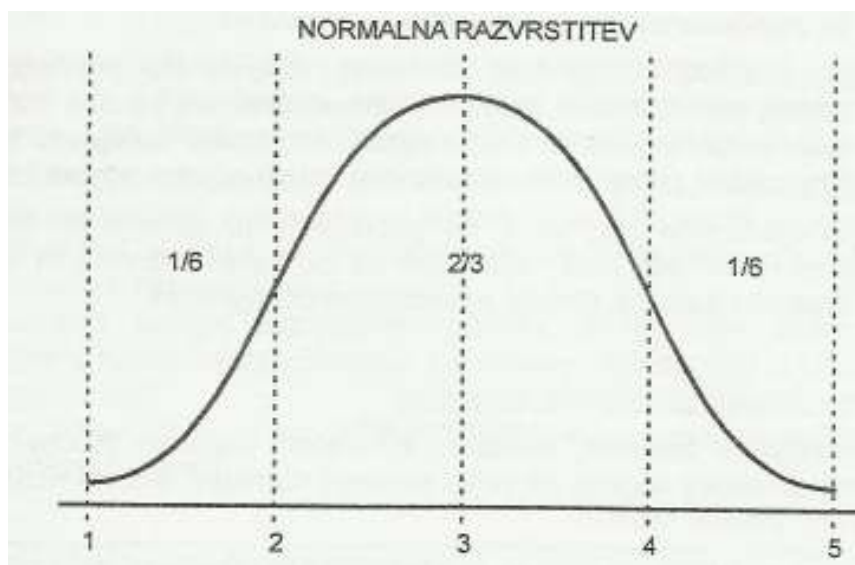
»Proučevanje doseganja delovnih rezultatov v različnih delovnih procesih odkriva pojav, da največ delavcev dosega ali rahlo presega normalni delovni rezultat, ki ni isto kot pričakovani delovni rezultat! Normalni delovni rezultat ali učinek predstavlja dosežek, ki izhaja iz široke družbene konvencije in se opira na strokovne ugotovitve (podlage) ter ga dosega (in presega) kar 95 odstotkov delovnega prebivalstva. Imenujemo ga tudi stoo odstotni učinek. Pričakovani delovni rezultat ali učinek pa predstavlja (povprečno) doseganje, to je praviloma preseganje stoo odstotnega učinka, redkeje nedoseganje normalnega delovnega rezultata ali učinka« (Uhan, 2000, str. 101).

Uhan (2000, str. 101) nadalje navaja, da če je normalna porazdelitev doseganja delovnih rezultatov zakonitost in vse raziskave to trditev potrjujejo, potem ocenjevanje delovne uspešnosti ne more dati drugačnih rezultatov. To torej pomeni, da je normalna porazdelitev ugotovljenih delovnih rezultatov pogoj za presojo objektivnosti ocenjevanja delovne uspešnosti. Normalen delovni rezultat ima pomen še z dveh vidikov (Uhan, 2000, str. 103):

- je osnova za vrednotenje trenutne izhodiščne plače za prvo zahtevnostno skupino in prihodnjo najnižjo osnovno plačo za manj zahtevna dela;
- je ena od pomembnih prvin namerno postavljenega psihičnega mehanizma motiviranja, ki se preoblikuje v namerno motivacijsko razmerje med izvajalcem z njegovimi potrebami in upravljalno oblastjo, ki določa odgovornost in v tem okviru tudi nagrade.

Uhan (2000, str. 103) opozarja, da se v praksi delovni učinek delavcev ocenjuje praviloma nadpovprečno, kot da bi Gaussovo krivuljo premaknili za eno ali več stopenj v desno, zato se ponekod pojavlja določilo, po katerem morajo popraviti ocene (praviloma nazaj proti povprečni oceni).

Slika 7: Normalna razporeditev storilnosti



Vir: Uhan (2000, str. 102)

8.5.3 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI (NE DELOVNEGA PRISPEVKA)

Z ocenjevanjem delovne uspešnosti se ugotavlja delovni rezultat delavca, ki se kaže v količini dela, lahko pa tudi v kakovosti in gospodarnosti dela ter v drugih specifičnih pojavnih oblikah doseganja delovne uspešnosti delavca. Ugotavlja se, ali je delavec pri izvajanju del dosegel normalni, večji ali manjši delovni rezultat. Ni dopustno, da bi pri ocenjevanju delovne uspešnosti upoštevali tudi vrsto in zahtevnost del in nalog, upošteva se lahko le učinkovitost izvajanja teh del (Uhan, 2000, str. 103).

8.5.4 ČASOVNA RAZSEŽNOST MERJENJA

Z ocenjevanjem delovne uspešnosti se ugotavlja samo delovni rezultat, ki ga je delavec dosegel v ocenjevalnem časovnem obdobju. Pomeni, da pri ocenjevanju delovne uspešnosti ni dopustno upoštevati dobrih oziroma slabih delovnih rezultatov iz preteklih ocenjevalnih obdobj. V praksi se uporablja ocenjevanje delovne uspešnosti v intervalih: dan, mesec, četrletje, polletje, leto. Kako pogosto se tako ocenjevanje izvaja, pa je odvisno od dinamike delovnega procesa.

8.5.5 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI (NE NAVAD ALI RAZVAD DELAVCA)

Z ocenjevanjem ugotavljamo dosežene delovne rezultate, ki jih je določeni delavec dosegel v določenem časovnem obdobju. Pri ocenjevanju ni dopustno upoštevati delavčevega obnašanja, ravnanja, navad, ki jih ni mogoče obravnavati kot negativne ali pozitivne delovne rezultate in se ne nanašajo na delovno uspešnost delavca v delovnem procesu. Ocenjevalci morajo poznati možne subjektivne vplive tudi pri ocenjevanju delovne uspešnosti.

8.5.6 RAZLIKOVANJE V VIŠINI PLAČE NA PODLAGI OCENJEVANJA

»Zanemarljivo majhne razlike v višini plače na podlagi ocenjene delovne uspešnosti ne motivirajo delavcev k večjim delovnim rezultatom in k boljšemu izvajanju dela. Prav tako zelo izdatno razlikovanje povzroča težave in spodbuja negodovanja« (Uhan, 2000, str. 104). Posledica preozkih lestvic za ocenjevanje so premajhne razlike v ocenah.

8.6 METODE UGOTAVLJANJA DELOVNE USPEŠNOSTI

Za ocenjevanje uspešnosti je na voljo veliko različnih metod, vsaka zahteva poseben način ravnanja z njimi. Lipičnik meni, da je uspešnost mogoče celo meriti, če smo prej delavcem povedali, kaj, koliko in kakšne rezultate od njih pričakujemo. Merjenje uspešnosti v resnici odslikava samo jasno postavljene cilje in bolj kot so cilji zastavljeni nejasno, večje so napake pri ocenjevanju uspešnosti (Lipičnik, 1994, str. 477).

Treven (1998, str. 248) navaja, da imajo ocenjevalci za ocenjevanje dela posameznega delavca na voljo različna merila, ki jih je mogoče razvrstiti v dve skupini: na objektivna in subjektivna merila. Objektivna merila izvedbe so primerna za določene vrste dela, kot je na primer prodaja posameznih proizvodov, proizvodnja enot različnih izdelkov ... Večina podjetij pri tem uporablja določen indeks, kot je na primer obseg prodaje. Treven (1998, str. 248) meni, da na izvedbo del vplivajo tudi drugi dejavniki. Na določenem področju je lahko prodaja pod vplivom lokalnih ekonomskih razmer in poslov, ki so značilni za to območje. Da bi upoštevali takšne razlike, se v podjetjih pogosto odločijo in v ocenjevanje izvedbe dela posameznega delavca vključijo dejavnik tržnega potenciala. Tržni potencial se določi na temelju subjektivnih ocen, ki so prav tako lahko pomanjkljive. Danes se večina zaposlenih ukvarja z delom, ki je povezano s pridobivanjem in prenosom znanja in z drugim količinsko neopredeljivim delom. »Za ocenjevanje izvedbe takšnega dela morajo v podjetjih uporabiti subjektivne ocene, ki so največkrat rezultat managerjev, vodij timov ali različnih enot in drugih nadrejenih oseb delavcem, katerih delo je predmet ocenjevanja. Zato ni presenetljivo, če ugotovimo, da se morajo v skoraj vseh podjetjih deloma opirati na subjektivni način ocenjevanja izvedbe dela« (Treven, 1998, str. 249).

Za ugotavljanje uspešnosti je uveljavljenih več metod, med katerimi se najpogosteje uporabljajo:

- ocenjevalne lestvice,
- sistemi direktnega primerjanja,
- sistemi označevanja,
- sistemi kritičnih točk,
- sistem 360-stopinjska povratna informacija.

8.6.1 OCENJEVALNE LESTVICE

Najpogosteje uporabljeni in zlorabljeni sistemi za ocenjevanje delovne uspešnosti so ocenjevalne lestvice. Ocenjevalna lestvica je metoda, po kateri se ocenjuje individualna delovna uspešnost, temelji pa na vnaprej določenih kriterijih ocenjevanja.

Ocenjevalne lestvice delimo v tri skupine:

- numerične ocenjevalne lestvice,
- grafične lestvice,
- opisne ocenjevalne lestvice.

Pri numeričnih ocenjevalnih lestvicah ocenjevalec uporablja za ocenjevanje delovne uspešnosti posameznika lestvico, ki vsebuje številčne stopnje. Na primer: številčne stopnje od 1 do 5, pri tem pomeni ocena 1 – slabo kakovost ter na drugi strani ocena 5 – odlično kakovost. Ocenjevalec presodi, kateri stopnji ustreza ocenjevani delavec.

Grafične ocenjevalne lestvice so podobne numeričnim, le da tu ocenjevalec svojo odločitev o uspešnosti posameznika označi na grafični osi. Skrajno levo mesto na osi pomeni zelo slabo kakovost in skrajno desno odlično kakovost.

Pri opisni ocenjevalni lestvici ocenjevalec lažje določi ocene, saj ima natančno opisane ocene. Na primer ocena 5: kakovost dela je odlična.

8.6.2 SISTEMI DIREKTNEGA PRIMERJANJA

Za sisteme direktnega primerjanja je značilno, da ocenjevalec neposredno primerja osebe po uspešnosti med sabo. Med sisteme direktnega primerjanja sodijo:

- klasično rangiranje,
- lupljenje,
- primerjanje v parih,
- prisilna distribucija.

Pri klasičnem rangiranju ocenjevalec razvršča uspešnost delavcev po vsakem kriteriju posebej, od najboljšega do najslabšega. Ocenjevalec mora dobro poznati delavce, ki jih ocenjuje.

Metoda lupljenja je podobna klasičnemu rangiranju, za ocenjevalca je preprostejša. Ocenjevalec v okviru vseh delavcev, ki jih mora oceniti, po določenem kriteriju izbere najboljšega in takoj za njim najmanj uspešnega, ki zavzameta v končnem rangu prvo in zadnje mesto. Ocenjevalec nadaljuje z izborom tako, da ponovno izbere med preostalimi delavci spet najboljšega in najmanj uspešnega. V končnem rangu zavzameta drugo in predzadnje mesto ... Tehnika temelji na iskanju ekstremov. Največji problem nastane v sredini, kjer so razlike v uspešnosti zelo majhne.

Ocenjevalec v sistemu primerjanja v parih primerja uspešnost dveh sodelavcev hkrati. Njegova naloga je, da označi tistega delavca, ki je uspešnejši. Metoda zahteva veliko časa, ocenjevalec mora oblikovati pare, v katerih se vsak zaposleni primerja z vsakim. Metoda je uporabna za ocenjevanje manjšega števila delavcev. Ko se rangiranje konča, se sešteje, kdo je bil večkrat izbran za boljšega v paru.

»Prisilna distribucija je postopek, s katerim ne dobimo ranga posameznika v skupini glede njegove uspešnosti, pač pa grobi podatek o tem, kateri skupini približno pripada: ali skupini »najboljših«, »povprečnih« ali »slabih« po uspešnosti. Prisilna distribucija terja od ocenjevalca, da je »povprečnih« največ – 50 %, »najboljših« in najslabših pa enako – 25%. Prisilna distribucija lahko povzroča velike težave pri ugotavljanju uspešnosti, še posebej če se njeni rezultati uporabljajo pri spreminjanju višine plače. Težave se pojavljajo zato, ker se v organizaciji sistem pod pritiski običajno izjalovi in namesto uspešnosti dobimo skupine ljudi, ki so že ali pa še niso na vrsti, da se jim poveča plača. V praksi je mogoče najti primere, ko so se sodelavci celo dogovorili, kdo bo kdaj plačan več in kdo manj, da bi naslednjič pozicije menjali« (Lipičnik, 1994, str. 468–469).

8.6.3 SISTEMI OZNAČEVANJA – KONTROLNA LISTA

Sistem je dokaj preprost za ocenjevalca, od njega se ne zahteva, da oceni uspešnost, temveč da presodi, katera napisana trditev (pripravljena vnaprej) delavcu ustreza. Sistemi označevanja so najprimernejši takrat, ko natančno vemo, kaj od delavca pričakujemo. Poznamo dve obliki sistema označevanja:

- označevalne liste svobodne izbire in
- označevalne liste prisilne izbire.

Označevalne liste svobodne izbire imajo spisek različnih trditev. Ocenjevalec označi tisto, ki ustreza delavcu, ki ga ocenjuje. Vsaka trditev, ki jo ocenjevalec označi kot zaželeno vedenje, prinaša delavcu, ki ga ocenjuje, eno točko.

»Pri »ponderiranih« listah pa ima vsaka trditev glede na težo, ki jo ima za uspešnost posameznika pri delu, vnaprej določeno število točk. Posameznikova uspešnost je tolikšna, kolikor točk mu je ocenjevalec s svojo izbiro trditev dodelil. Za določanje teže posamezne trditve na označevalnih listah je treba opraviti veliko aktivnosti. Zato je priprava takšnih list relativno zamudna in zapletena« (Lipičnik, 1994, str. 469).

Označevalne liste prisilne izbire je težje pripraviti kot ponderirane označevalne liste svobodne izbire, saj gre za niz številnih faz (Lipičnik, 1998, str. 111):

- Najprej se izločijo najboljši in najslabši predstavniki določene stroke.
- Vodje nato opišejo lastnosti teh ljudi, te lastnosti se razčlenijo v seznam elementov, ki zajemajo vse vidike delovnega mesta.
- Nato se določi, kako neki vidik razlikuje dobre delavce od slabih, in sicer tako, da se ugotovi, kolikokrat je bil neki element uporabljen pri opisu dobrih oz. kolikokrat pri opisu slabih delavcev.
- Na podlagi ugotovitev se sestavijo stolpci s štirimi do petimi trditvami, od katerih sta dve pozitivni, dve negativni in ena nevtralna. Za ocenjevalca sta obe pozitivni trditvi pozitivni, vendar je samo ena značilna za delavca, ki ga ocenjuje. Enako velja tudi za negativne trditve.
- Od ocenjevalca se zahteva, da označi dve trditvi, eno najbolj in eno najmanj značilno za osebo, ki jo ocenjuje.

- Po ocenitvi se rezultati točkujejo.

8.6.4 SISTEM KRITIČNIH TOČK

Ta sistem se uporablja redko, njegovo bistvo pa je, da za vsakega delavca vedno zapišemo, ko je naredil kaj dobrega, koristnega. In seveda tudi takrat, ko je storil kaj slabega in nekoristnega. Sistem se uporablja predvsem tam, kjer gre za ocenjevanje delavcev na odgovornih delovnih mestih.

8.6.5 SISTEM 360-STOPINJSKA POVRATNA INFORMACIJA

Sistem »360« omogoča hitro in preprosto zbiranje povratnih informacij o uspešnosti zaposlenih. Lastne napake v obnašanju rešujemo z orodjem za ocenjevanje, s 360-stopinjsko povratno informacijo. Pri tej metodi povratna informacija o uspešnosti posameznika prihaja iz njegove okolice, poleg nadrejenega še od sodelavcev in podrejenih, po potrebi tudi od kupcev in partnerjev. Ocena obnašanja kandidata, ki jo opravijo njegovi sodelavci, se primerja z njegovo samooceno. Tako dobimo objektivnejšo in celovitejšo sliko, ki pokaže razlike med samopodobo kandidata in podobo, ki jo imajo o njem njegovi sodelavci. Kandidat tako prejme objektivno sliko svojega obnašanja in nasvete, na kaj mora paziti v svoji interakciji s sodelavci.

Odločitev o izbiri prave metode je praviloma težka. Vsekakor je pomembno, da pred izbiro metode najprej dobro poznamo značilnosti vseh metod. Ključni dejavniki odločitve o izbiri metode ocenjevanja so predvsem:

- namen ocenjevanja,
- število oseb, ki jih je treba oceniti,
- število ocenjevalcev,
- razpoložljivi čas za ocenjevanje,
- znanje ocenjevalcev,
- stroški ocenjevanja.

8.7 POVRATNE INFORMACIJE O DELOVNI USPEŠNOSTI

Načrtovanje ciljev in spremljanje delovne uspešnosti sta v sistemu zagotavljanja uspešnosti pomembna procesa. Njun učinek je zelo omejen, če ne zagotovimo ustreznih povratnih informacij o uspešnosti. Povratne informacije ne smejo biti formalno predpisan enkratni dogodek, ampak morajo biti utečen redni proces. Lahko so pisne (vodja napiše sodelavcu komentar ocene uspešnosti) ali ustne (pogovor o oceni med vodjem in sodelavcem). Prednost pisne povratne informacije je v dokumentiranju (to je zlasti pomembno pri slabši delovni uspešnosti), prednost ustne pa v dvosmerni komunikaciji in v tem, da je pogovor bolj oseben. Za učinkovite povratne informacije veljajo naslednja pravila (Noe et. al, 2003):

- povratna informacija naj bo dialog med obema udeležencema;
- ustvariti je treba dobro ozračje za dialog;

- uravnoteženost pozitivnih in negativnih povratnih informacij;
- negativna povratna informacija mora biti zasebna;
- povratna informacija
 - ne sme biti splošna, temveč konkretna in podrobna,
 - se mora nanašati na vedenje in ne na osebnost,
 - bo najučinkovitejša, če bo posredovana takoj po dogodku,
 - mora biti iskrena in mora temeljiti na dejstvih;
- osredotočiti se je treba na dve ali tri najpomembnejše stvari;
- dogovoriti se je treba o konkretnih ukrepih za izboljšave.

8.7.1 OCENJEVALNI POGOVOR

»Namen ocenjevalnih pogovorov je predvsem povratna informacija o uspešnosti in dogovor o kratkoročnih ukrepih, ki bi uspešnost lahko še izboljšali. Hkrati lahko z ocenjevalnimi pogovori zberemo ocene o vseh sodelavcih, ki so potem podlaga za odločitve o na primer plačilu po uspešnosti, napredovanju ali usposabljanju« (Zupan, 2009, str. 447). »V okviru ocenjevalnega razgovora se izvede poglobljena analiza ocenjevanja in povratni informacijo zaposlenega o njegovi delovni uspešnosti in storilnosti ter predlagani oceni. Pri tem neposredni vodja in sodelavec opredelita vsak svoje vzroke za posamezno oceno in diskutirata predvsem o tistih področjih, ki so bila slabše ocenjena in ki bi jih bilo mogoče v prihodnosti tudi izboljšati« (Mihalič, 2006, str. 237).

Sestavine ocenjevalnega pogovora so sistematičen pregled in ocena dosedanjega dela, ocena realizacije ciljev in nalog, skupna ocena uspešnosti zaposlenega in vodje te dogovor o tem, kako izboljšati uspešnost v prihodnosti.

Jamšek in Možina (2002, str. 277–278) ocenjevalni pogovor imenujeta ocenjevalni intervju, v katerem so najpomembnejši naslednji postopki:

- zbiranje informacij (jasen cilj, kaj se želi doseči z ocenjevalnim intervjujem),
- priprava ocenjevalca (razumevanje in namen ocenjevalnega intervjuja),
- priprava okolja (sproščeno okolje),
- komuniciranje (pravi jezik),
- struktura ocenjevalnega intervjuja (ustrezna strukturiranost).

Če ima vodja veliko podrejenih, so ocenjevalni pogovori lahko veliko breme. Dobro izpeljan pogovor zahteva ustrezne priprave in tudi sam pogovor vzame kar nekaj časa. Za učinkovit ocenjevalni pogovor je pomembna priprava obeh, tako vodje kot tudi sodelavca. Ocenjevalni pogovor nikakor ni letni pogovor, letni pogovor je podlaga za kasnejše ocenjevanje delovne uspešnosti. Problem je, da se v praksi pojma letni pogovor in ocenjevalni razgovor pogosto zamenjujeta, zato v nadaljevanju sledi predstavitev letnega pogovora.

8.7.2 LETNI POGOVOR

Vse več organizacij se odloča za uvajanje letnih pogovorov s sodelavci. Jamšek in Možina (2002, str. 279) menita, da če ga strokovno načrtujemo in uvajamo, je letni razgovor sorazmerno preprost in zelo učinkovit pripomoček pri ustreznem ravnanju z ljudmi v organizaciji. Cilji pri uvajanju letnih razgovorov v podjetje se med drugim nanašajo tudi na preverjanje in ocenjevanje uspešnosti opravljanja delovnih nalog sodelavca. Ključni cilji letnih razgovorov (Jamšek in Možina, 2002, str. 279):

- pregled preteklega obdobja,
- oblikovanje profesionalnih in osebnostnih ciljev posameznika,
- ugotavljanje interesov in želja sodelavca,
- usklajevanje ciljev zaposlenih s cilji podjetja,
- vzpostavljanje poglobljene komunikacije med vodjo in sodelavcem,
- načrtovanje kariernega razvoja posameznika,
- ugotavljanje potrebnih nadgradenj, izboljšav in pridobitev novih znanj, veščin ter spretnosti,
- zaznavanje možnih konfliktov in njihovo preprečevanje.

»Pomemben sestavni del celovitega sistema zagotavljanja uspešnosti je daljši pogovor, na katerem vodja in sodelavec pregledata rezultate v preteklem obdobju, načrtujeta cilje in aktivnosti za povečanje uspešnosti v naslednjem obdobju ter opredelita aktivnosti, povezane z delom, strokovnim in osebnim razvojem delavca« (Zupan, 2009, str. 448).

Za uspešen pogovor je pomembna (tako kot pri ocenjevalnem pogovoru) dobra priprava obeh udeležencev. Da bi bil pogovor uspešen, morata oba udeleženca poznati namen letnega razgovora. Vodja mora pridobiti čim več podatkov o uspešnosti sodelavca, saj mu le tako lahko posreduje kakovostne povratne informacije. Hkrati pa mora vodja poznati cilje in razvojne načrte organizacije, ki jo vodi, saj jih mora uskladiti s cilji zaposlenega. Za sodelavca pa je pomembno, da razmisli o svoji uspešnosti in razvojnih ciljih. Mnoge organizacije uvajajo letne razvojne pogovore, vendar so pri tem različno uspešne. Zupanova (2009, str. 452) navaja ključne točke uspešnega letnega pogovora:

- podpora vrhnjega managementa,
- skladnost celotnega sistema s poslovno in kadrovsko strategijo,
- sodelavec mora imeti pri pogovoru dejavno vlogo,
- usposabljanje vodij in sodelavcev,
- izpolnjevanje dogovorjenega,
- minimalna birokratizacija,
- postopno uvajanje,
- spremljanje izvajanja,
- kakovostno opravljeni letni pogovori kot merilo uspešnosti vodij.

Mihalič (2006, str. 222) meni, da sistemi rednih letnih razgovorov predstavljajo eno od orodij, ki jih je mogoče v okviru modelov managementa človeškega kapitala uporabiti pri uspešnem in učinkovitem sodobnem vodenju zaposlenih.

8.7.3 LETNI POGOVOR Z JAVNIMI USLUŽBENCI

Nadrejeni mora spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem. »Letni pogovor s sodelavcem je sistematičen, strukturiran pogovor, ki ga opravi vodja z vsakim svojim sodelavcem. Namen letnega pogovora je izboljšati zadovoljstvo delavca, zagotoviti čim boljši izkoristek njegovih potencialov in mu omogočiti nadaljnji osebni razvoj pri delu« (Virant, 2009, str, 228).

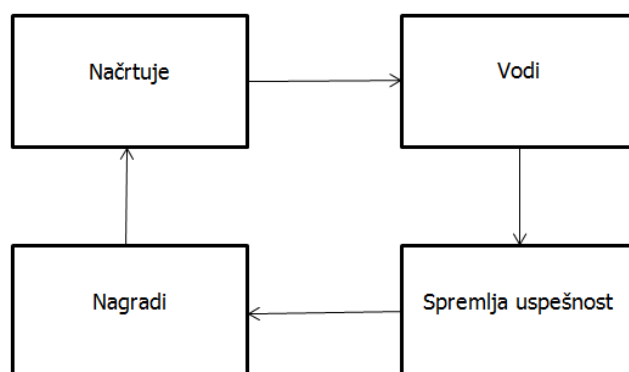
Enkrat letno se vodja in javni uslužbenec posvetita širšemu pogledu na njegovo vlogo v organu, preučita njegove razvojne možnosti, določita delo in naloge v naslednjem obdobju in predvidita izobraževanje, usposabljanje ter izpopolnjevanje. V letnem pogovoru posvetita največ pozornosti oblikovanju ciljev, ki usmerjajo organizacijsko vedenje.

»V letnem pogovoru vodja s sodelavcem uskladi, katere so tiste ključne kompetence pri delu, ki odločilno vplivajo na uspešnost. V nadaljevanju pogovora pa ugotavljata, koliko posameznik tem zahtevam ustreza in kaj bi se dalo narediti, da bi se zahtevane kompetence na delovnem mestu čim bolje prekrivale z dejanskimi lastnostmi zaposlenega. Skupaj opredeljene kompetence so lahko tudi dobra podlaga za določitev konkretnih kriterijev ugotavljanja delovne uspešnosti« (Kadrovska služba Vlade RS, 2003, str. 8).

8.8 VLOGA VODJE V PROCESU DELOVNE USPEŠNOSTI

Zupan (2009, str. 420) meni, da je vloga vodje pri zagotavljanju uspešnosti zelo velika. Odlično uspešnost je mogoče doseči takrat, ko vodja ustvari delovno okolje, v katerem se zaposleni lahko razvijajo. Nujni pogoj za uspešnost je, da vodja podrejenim zagotavlja vsa potrebna sredstva in ustrezne pogoje za delo, ne samo fizična sredstva, kot so oprema in stroji, temveč tudi znanje, informacije, dovolj časa za opravljanje nalog ... Uspešnost pa ni odvisna samo od naštetih dejavnikov, ampak tudi od tega, kako zna vodja načrtovati delo, voditi, spremljati uspešnost in nagraditi svoje sodelavce. Med naloge vodenja poleg usmerjanja, razporejanja in usklajevanja dela sodijo še motiviranje, komuniciranje, usposabljanje, svetovanje in pomoč delavcem ter reševanje konfliktov. Spremljanje uspešnosti je del nadzorne naloge, ko mora vodja sproti ugotavljati delovne dosežke, zaposlenim pa dajati povratne informacije in ukrepati pri odstopanjih.

Slika 8: Vloga vodje pri uspešnosti sodelavcev



Vir: Hartle (1995, str. 64)

Treven (1998, str. 236) navaja, da manager lahko pravilno oceni delo katerega koli delavca v podjetju, če ima dober vpogled v širši delovni proces, ki vključuje posamezno delo.

Lipičnikovo (1998, str. 108) stališče je, da se v mnogih organizacijah ne sprašujejo, kaj ocenjevati in kako, ampak kdo naj koga ocenjuje, in da vprašanje temelji na velikem nezaupanju, ki ga gojijo predvsem ocenjeni do ocenjevalcev. Gre za vprašanje, ali lahko presoja mojo uspešnost tisti, ki sam ne bi mogel narediti bolje, ki ne ve, kaj je sploh treba narediti, in še huje, ali ocenjevalec ne bo našel nečesa, kar bo uporabil proti meni. Težijo k objektivnosti pri ocenjevanju, ki je ni mogoče doseči brez vnaprej postavljenih standardov. Kakor koli že, ocenjevanje ali merjenje ni natančno in rezultati niso uporabni, če temeljijo na kriterijih, standardih in zbranih podatkih o merjenem pojavu.

Pri odločanju, kdo naj ocenjuje delovno uspešnost, je treba upoštevati tri pogoje (Uhan, 2000, str. 107–108):

- ocenjevalec mora poznati delovni učinek ocenjevanega delavca in tudi delovni proces;
- ocenjevalec naj bi imel primerne osebne lastnosti (komunikativen, strpen in čustveno trden, še zlasti pomembno je, da bi moral imeti ugled med delavci);
- ocenjevalec naj bi se strokovno usposobil za ocenjevanje (poznavanje in upoštevanje standardnih napak pri ocenjevanju).

»Najbolj klasični sistemi spremljanja uspešnosti temeljijo na ocenjevanju, ki ga za svoje podrejene pripravijo neposredni vodje ob uporabi vnaprej znane metode. Pri tem domnevajo, da vodja pozna delo, ve, kaj je treba narediti in doseči, ter s stiki z delavcem in drugimi sodelujočimi v delovnem procesu pridobi dovolj neposrednih in posrednih informacij, da lahko oceni uspešnost posameznega sodelavca« (Zupan, 2009, str. 438). Drugi možni vir informacij so lahko sodelavci, ki imajo veliko znanja o delu svojih sodelavcev, saj delajo v skupnem prostoru. Problem pri pridobivanju informacije od sodelavcev je povezan s človeško naravo odnosov in posledično tudi s pristranskostjo (na

primer tekmovalnost). Vir informacij so lahko tudi podrejeni, samoocena, stranke, metoda 360-stopinjskega ocenjevanja (Zupan, 2009, str. 438–439).

Kakovost in objektivnost ocenjevanja sta odvisni tudi od usposobljenosti ocenjevalcev za ocenjevanje, zato je pomembno, da strokovna služba za neoporečno ocenjevanje pripravi navodila za ocenjevanje, v katera sodijo tudi standardne napake pri ocenjevanju, predvsem pa naslednji napotki:

- »natančno morate vedeti, kaj hočete doseči s svojimi ocenami delovne uspešnosti;
- ne čakajte na ocenjevalno obdobje – še posebej, če je predolgo – ampak ocenjujte sproti vsaj z beleženjem pomembnejših (ne)dosežkov sodelavcev;
- osredotočite se na vsakega posameznika;
- podatke in opažanja o delu sodelavcev dokumentirajte;
- svoje sodelavce poslušajte;
- z vsakim sodelavcem preglejte oceno;
- ob kritiki sodelavca ga hkrati tudi pohvalite, četudi za malenkost, ali vsaj navedite njegove dobre lastnosti;
- kritizirajte rezultate ali vedenje, zaradi katerega je prišlo do slab(š)ih rezultatov, ne pa osebe (njegove značajske lastnosti);
- ne bojte se izreči poštene kritike;
- kritiko povejte sodelavcu na štiri oči (zaupno), pohvalo pred skupino;
- bodite vljudni;
- ne igrajte vloge terapevta z »zdravljenjem« (značaja) sodelavca;
- razložite sodelavcu, kako njegovo delo pripomore k doseganju ciljev njegove enote in združbe kot celote;
- izrabite priložnost za povratno informacijo o delu od ocenjevanca;
- vsaj enkrat letno se pogovorite z vsakim sodelavcem o vsem, kar teži vas in vašega sodelavca v zvezi z delom in tudi širše« (Uhan, 2000, str. 109).

8.9 PROBLEMI PRI UGOTAVLJANJU DELOVNE USPEŠNOSTI

»Kdo bo dobil nagrado ali kdo bo napredoval, pa ni odvisno samo od ocen uspešnosti in napak pri njenem ugotavljanju, ampak tudi od politike v organizaciji. Za enako uspešnost bi posameznik v eni organizaciji lahko napredoval ali dobil denarno nagrado, v drugi pa ne. To bi bilo seveda odvisno od tega, h kakšnemu vedenju bi organizacije rade usmerjale svoje delavce« (Lipičnik, 1994, str. 465).

Lipičnik (1998, str. 109) navaja, da večina ljudi meni, da je ugotavljanje uspešnosti povezano s temeljnim problemom, to je subjektivnost celotnega procesa ugotavljanja uspešnosti. Takšno razmišljanje se je pojavilo, ker se je v javnosti pogosto razširilo mnenje, da bomo tisto, česar ne moremo meriti, ocenjevali. Nekateri so se vedli dobesedno tako, ko so presojali uspešnosti posameznikov brez kriterijev. Nadalje meni, da je subjektivno ocenjevanje skoraj enako objektivnemu merjenju, če se le upoštevajo vsa pravila, ki veljajo za določeno metodo ocenjevanja. Razlika je le v tem, da je napaka pri ocenjevanju večja kot pri merjenju. Bolj kot so izurjeni ocenjevalci, manjše so napake.

Napake se lahko ublažijo (če jih že ne moremo odpraviti), zato je zelo pomembno, da se jih ocenjevalci zavedajo. Napake se pogosto pojavijo takrat, kadar mora ocenjevalec oblikovati sodbe na podlagi nepopolnih podatkov. Najpogostejše napake pri ocenjevanju uspešnosti delavca so:

- napaka halo efekta,
- napaka prilagajanja konkretnemu vzorcu,
- konstantna napaka ali napaka osebne enačbe,
- logična napaka.

Najbolj poznana in razširjena je napaka halo efekta, ki se ji ocenjevalec težko izogne. Ocenjevalec ocenjuje delavca pod vplivom splošnega vtisa, ki ga ima o njem. Napaki se izognemo tako, da upoštevamo določene konkretne kriterije za presojo uspešnosti. Pri napaki prilagajanja ocenjevalci tudi uspešnost neuspešnega ocenijo bolje v okolju, ki ga sestavljajo uspešnejši posamezniki. Ocene se prilagajajo splošni ravni okolja. Značilnost konstantne napake je, da ocenjevalec ocenjuje preblago ali prestrogo ali pa vsem delavcem določi srednjo uspešnost. Značilnost te napake je grupiranje ocen okrog določene vrednosti. Napaka se ublaži z natančnimi navodili za presojanje. Pri logični napaki ocenjevalec eno značilnost uspešnosti presoja pod vplivom druge v prepričanju, da sta značilnosti logično povezani. To pomeni, če ocenjevalec nizko ceni delavčevo usposobljenost za določeno dejavnost, bo nizko cenil tudi usposobljenost za drugo dejavnost.

Napakam pri ugotavljanju uspešnosti se ne moremo izogniti, lahko pa jih kontroliramo in zmanjšamo. Zupan (2009, str. 442) navaja, da so napake, ki jih naredijo ocenjevalci, lahko nenamerne in so posledica psiholoških procesov, ki so povezani s procesiranjem informacij (pri ocenjevanju prevladajo določene informacije). Seveda pa opozarja, da so lahko napake tudi namerne, ko ocenjevalec procesa ocenjevanja ne jemlje kot pomemben del svojih nalog in ga opravi površno in poenostavljeno, kar pogosto vodi do napak. Še večji problem pa je, če ocenjevalec oškoduje ocenjenega sodelavca, na primer zaradi osebnih zamer ali ker favorizira drugega sodelavca. To je povezano s problemi etike in v zadnjem času čedalje pogostejšega nasilja na delovnem mestu (ang. mobbing), ko lahko nekdo izvaja pritiske na sodelavce tudi s formalnimi metodami managementa človeških virov. Zupanova nadalje meni, da je najboljši ukrep za odpravo napak usposabljanje ocenjevalcev, ki pa mora biti ciljno in problemsko zastavljeno. To pomeni, da udeleženci trenirajo ocenjevanje in so sposobni prepoznati napake, ki se pri tem pojavijo. Namerno zlorabo ocenjevanja lahko preprečimo s skrbno izbiro vodij, s spremljanjem njihovega dela in z dobro izdelanimi metodami spremljanja uspešnosti.

Ocenjevanje uspešnosti ni preprosto dejanje, delo je odgovorno, posledice lahko bistveno vplivajo na vedenje zaposlenih v prihodnosti. Priporoča se, da se managerji o ocenjevanju uspešnosti oziroma o sodbah uspešnosti pogovarjajo z zaposlenimi. Presojanje lahko pomeni možnost za spreminjanje neuspešnega vedenja, ne sme pa postati orožje v rokah managerjev, s katerim bi lahko izrazili nezadovoljstvo nad zaposlenimi (Lipičnik, 1994, str. 470).

Colnar (2006, str. 128) pa meni, da je glavno sredstvo povezovanja sistem delovnih ciljev, ki zagotavlja, da so cilji posameznega delovnega mesta skladni s cilji organizacije. Če takega sistema ni možno razviti, potem lahko delovne dosežke ocenjujemo le na podlagi slabih in dobrih strani posameznega zaposlenega. To pa ne omogoča spoznanj, ki bi prispevala k razumevanju posameznih dosežkov in k možnostim za njihovo lažje in hitrejše doseganje. Pri ocenjevanju delovne uspešnosti so zelo pomembne metode za ocenjevanje oziroma pravilna izbira metode, še zlasti pa ocenjevalci, ki morajo biti na ustrezni kulturni, etični in moralni ravni, kajti v nasprotnem primeru ocenjevanje ne doseže svojega osnovnega namena.

8.10 IZBOLJŠANJE DELOVNE USPEŠNOSTI

Pri načrtovanju ukrepov za izboljšanje delovne uspešnosti je odločilno, da najprej ugotovimo vzroke, zakaj je uspešnost manjša od načrtovane oziroma manjša od tistega, kar bi zaposleni zmožel glede na njegov potencial. Za analizo je smiselno preučiti kombinacijo dveh glavnih elementov uspešnosti, to sta motivacija in zmožnosti, ter temu primerno načrtovati ukrepe. Ukrepi se razlikujejo glede na vzrok slabše uspešnosti, ali gre za pomanjkanje zmožnosti ali motivacije ali pa obojega (Zupan, 2009, str. 454).

Tabela 3: Ukrepi za izboljšanje delovne uspešnosti

		Zmožnosti	
		Visoke	Nizke
Motivacija	Visoka	Uspešni <ul style="list-style-type: none"> • Nagrajevanje uspešnosti • Iskanje razvojnih priložnosti • Dajanje iskrenih in neposrednih povratnih informacij 	Napačno usmerjeni napori <ul style="list-style-type: none"> • Trenerstvo • Pogoste povratne informacije o uspešnosti • Usposabljanje za razvoj znanj • Prerazporeditev nalog v okviru delovnega mesta • Prerazporeditev na drugo delovno mesto
	Nizka	Manjši prispevek od možnega <ul style="list-style-type: none"> • Iskrene in neposredne informacije • Svetovanje in spodbujanje • Aktivnosti za razvoj tima • Reševanje konfliktov • Povezava nagrad z uspešnostjo • Usposabljanje za potrebno znanje, spretnosti • Uravnavanje stresa 	Neuspešni <ul style="list-style-type: none"> • Nazadovanje • Iskanje možnosti dela v drugi organizaciji • Prekinitev delovnega razmerja • Povratne informacije o problemih, povezanih z delovno uspešnostjo • Zamrznitev povišanja plač ali celo znižanje

Vir: Noe et al. (2003, str. 364)

Ukrepe za izboljšanje uspešnosti lahko načrtujemo skupaj s sodelavci v okviru ocenjevalnih ali letnih razgovorov.

9 PLAČNI SISTEM, DELOVNA USPEŠNOST IN NAPREDOVANJE V JAVNEM SEKTORJU

9.1 PLAČNI SISTEM

»Področje plač v javnem sektorju ima pomemben vpliv na ekonomsko politiko v vsaki državi. Po eni strani lahko plačni sistem in prek njega politika plač s svojimi motivacijski elementi pomembno vplivata na zagotavljanje kakovostnejših storitev javnih uslužbencev, ne glede na dejavnost javnega sektorja, na drugi strani pa sta plačni sistem in politika plač vse bolj pomembna tudi z vidika doseganja ustreznih makroekonomskih oziroma javnofinančnih učinkov« (Klinar, 2006, str. 25).

Sedanji plačni sistem javnih uslužbencev ureja Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS). Pred tem je plačni sistem javnih uslužbencev urejal Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti – ZRPJZ iz leta 1994 (Uradni list RS, št. 18/1994). Uresničevanje ZRPJZ je zaradi možnosti uvajanja različnih dodatkov porušilo njegova temeljna razmerja, dodatki s področnimi predpisi in kolektivnimi pogodbami dejavnosti in poklicev so postali način za povečanje plač. Sistem je postal nepregleden, neprimerljiv in nesistematičen. Kot posledica togosti starega sistema je nastal slab sistem določanja plač na podlagi določanja vedno novih dodatkov.

Tudi stara ureditev iz leta 1994 je imela pomanjkljivosti in po mnenju stroke, politike ter sindikatov je bila sprememba potrebna. Prvotno je bila zamišljena kot urejen, enoten in pregleden sistem, a se je ta sčasoma začel razkrajati. S področnimi predpisi in kolektivnimi branžnimi pogodbami so se začeli uvajati številni dodatki, sistem je postajal nepregleden in temeljna plačna razmerja so se začela podirati. ZSPJS naj bi našteje pomanjkljivosti odpravil in upošteval naslednja načela:

- enako plačilo za delo na primerljivih delovnih mestih,
- preglednost – sistem omogoča pregledno strukturo plače,
- enotnost – plačni sistem je enoten za celoten javni sektor,
- socialni dialog – plačna razmerja so oblikovana s socialnim dialogom,
- stimulativnost – zakon ima mehanizme delovne uspešnosti, ki omogočajo nagrajevanje nadpovprečno delovno uspešnih javnih uslužbencev.

Pri uveljavitvi novega plačnega sistema lahko govorimo tudi o strukturni reformi (določitev plače v povezavi z zahtevnostjo dela, povečanje variabilnega dela plače) in o uvajanju managerskih metod v javni sektor (vloga predstojnikov pri ocenjevanju javnih uslužbencev, jasnejša ureditev področja poslovne uspešnosti) (Klinar, 2006, str. 5–6).

»V Sloveniji je uveljavljen enoten plačni sistem javnega sektorja, ki vsebuje pravila za določanje plač zaposlenih v javnem sektorju. Pravna ureditev plačnega sistema javnega sektorja mora zagotavljati red, vendar pa to ne pomeni, da mora biti toga in nefleksibilna. Ureditev mora menedžerjem v javnem sektorju zagotavljati določen manevrski prostor za

prilagajanje razmeram na trgu dela in nagrajevanje nadpovprečno delovno uspešnih sodelavcev« (Virant, 2009, str. 233).

»Sistem plač je eden od glavnih elementov urejanja položaja zaposlenih v javnem sektorju. Za javne uslužbenke veljajo v vseh sodobnih sistemih javnih uslužbencev po svetu tako posebni pogoji dela kakor tudi posebni sistemi nagrajevanja. Ti se bistveno razlikujejo od plačnih sistemov v zasebnem sektorju. Plače v zasebnem sektorju so odvisne od razmer na trgu delovne sile in gospodarskega uspeha posamezne organizacije oziroma podjetja, plače v javnem sektorju pa so le posredno odvisne od dogajanja na trgu« (Haček in Bačlija, 2012, str. 171, 172).

9.1.1 SESTAVA PLAČE

Po ZSPJS je plača sestavljena iz treh delov:

- osnovna plača,
- dodatki,
- del plače za delovno uspešnost.

»Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema javni uslužbenec in funkcionar na posameznem delovnem mestu, nazivu in funkciji za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. V osnovno plačo je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca in funkcionarja. Del plače za delovno uspešnost je tisti del plače, ki ga javni uslužbenec in funkcionar lahko prejme za nadpovprečno uspešno opravljeno delo v določenem obdobju. Dodatki so del plače javnega uslužbenca in funkcionarja za posebne pogoje, nevarnosti in obremenitve, ki niso upoštevani pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta, naziva in funkcije« (Klinar, 2006, str. 61).

Tabela 4: Stalni in gibljivi del plače v NPSJS

Stalni del plače	Gibljivi del plače	
Zahtevnost delovnega mesta	Odvisnost od različnih dejavnikov	Odvisnost od organizacije dela
Osnovna plača	Napredovanje <ul style="list-style-type: none"> • delovna uspešnost • dodatna delovna (poslovna) uspešnost 	Dodatki
Primerjalni vidik	Razlikovalni vidik	

Vir: Klinar (2006, str. 61)

9.1.2 OSNOVNA PLAČA

Osnovna plača za funkcijo, delovno mesto ali naziv se določi z uvrstitvijo v enega od plačnih razredov na plačni lestvici, ki je priloga ZSPJS. Vrednost plačnih razredov se usklajuje praviloma enkrat letno, višina uskladitve vrednosti plačnih razredov za javne uslužbenke se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor.

Plačne skupine in plačne podskupine določa 7. člen ZSPJS. Plačne skupine so razdeljene v skupine A, B, C, D, E, F, G, H, I, J in K. Trenutna ureditev vsebuje enajst plačnih skupin in enaintrideset plačnih podskupin, saj je bila leta 2010 dodana plačna skupina K z eno podskupino. Plačna skupina je sestavljena iz funkcij oziroma delovnih mest in nazivov, ki so značilni za dejavnost oziroma delovna mesta, ki so iste vrste v vseh dejavnostih. Plačne skupine se delijo na plačne podskupine glede na skupne značilnosti funkcij, delovnih mest in nazivov.

Po ZSPJS (7. člen) so plačne skupine in plačne podskupine naslednje:

Slika 9: Plačne skupine in plačne podskupine

Plačne skupine	Plačne podskupine
A - Funkcije v državnih organih in lokalnih skupnostih	A1 - Predsednik republike in funkcionarji izvršilne oblasti A2 - Funkcionarji zakonodajne oblasti A3 - Funkcionarji sodne oblasti A4 - Funkcionarji v drugih državnih organih A5 - Funkcionarji v lokalnih skupnostih
B - Poslovodni organi pri uporabnikih proračuna	B1 - Ravnatelji, direktorji in tajniki
C - Uradniški nazivi v državni upravi in v upravah lokalnih skupnosti ter v drugih državnih organih	C1 - Uradniki v drugih državnih organih C2 - Uradniki v državni upravi, upravah pravosodnih organov in upravah lokalnih skupnosti C3 - Policisti C4 - Vojaki C5 - Cariniki C6 - Inšpektorji, pazniki in drugi uradniki s posebnimi pooblastili C7 - Diplomati
D - Delovna mesta na področju vzgoje in izobraževanja	D1 - Visokošolski učitelji in visokošolski sodelavci D2 - Predavatelji višjih strokovnih šol, srednješolski in osnovnošolski učitelji in drugi strokovni delavci D3 - Vzgojitelji in ostali strokovni delavci v vrtcih
E - Delovna mesta na področju zdravstva	E1 - Zdravniki in zobozdravniki E2 - Farmacevtski delavci E3 - Medicinske sestre in babice E4 - Zdravstveni delavci in zdravstveni sodelavci

F - Delovna mesta na F1 - Strokovni delavci	F2 - Strokovni sodelavci
področju socialnega	
varstva	
+-----+	+-----+
G - Delovna mesta na G1 - Umetniški poklici	
področju kulture in G2 - Drugi poklici na področju	
informiranja	kulture in informiranja
+-----+	+-----+
H - Delovna mesta in H1 - Raziskovalci	
nazivi na področju H2 - Strokovni sodelavci	
znanosti	
+-----+	+-----+
I - Delovna mesta v I1 - Strokovni delavci	
javnih agencijah,	
javnih skladih,	
drugih javnih zavodih	
in javnih	
gospodarskih zavodih	
ter pri drugih	
uporabnikih proračuna	
+-----+	+-----+
J - Spremljajoča J1 - Strokovni delavci	
delovna mesta (velja J2 - Administrativni delavci	
za ves javni sektor) J3 - Ostali strokovno tehnični	
delavci	

Vir: ZSPJS – UPB13, (2009, 7. člen)

Osnovne plače javnih uslužbencev se določajo na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v tarifne razrede. Tarifni razredi izražajo stopnjo zahtevnosti delovnih mest in nazivov glede na zahtevano izobrazbo oziroma usposobljenost. Najnižji možni plačni razred brez napredovanja za posamezen tarifni razred se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor (ZSPJS, 8. člen).

Slika 10: Tarifni razredi in ravni potrebne usposobljenosti

Tarifni razred	Uspešno končano izobraževanje oziroma pridobljena usposobljenost, ki je praviloma potrebna za opravljanje delovnih nalog	Raven izobrazbe
I.	- nepopolna nižja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11001
	- popolna nižja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11002
	- nepopolna višja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11003
+-----+	+-----+	+-----+
II.	- popolna višja stopnja osnovnošolske izobrazbe	12001
+-----+	+-----+	+-----+

III.	- nižja poklicna izobrazba	13001	
+-----+			
IV.	- srednja poklicna izobrazba	14001	
+-----+			
V.	- srednja strokovna izobrazba	15001	
	- srednja splošna izobrazba	15002	
+-----+			
VI.	- višja strokovna izobrazba	16101	
	- višješolska izobrazba (prejšnja)	16102	
+-----+			
VII/1.	- specializacija po višješolski	16201	
	izobrazbi (prejšnja)		
	- visokošolska strokovna izobrazba	16202	
	(prejšnja)		
	- visokošolska strokovna izobrazba	16203	
	- visokošolska univerzitetna	16204	
	izobrazba		
+-----+			
VII/2.	- specializacija po visokošolski	17001	
	izobrazbi (prejšnja)		
	- visokošolska univerzitetna	17002	
	izobrazba (prejšnja)		
	- magistrska izobrazba	17003	
+-----+			
VIII.	- specializacija po univerzitetni	18101	
	izobrazbi (prejšnja)		
	- magisterij znanosti (prejšnji)	18102	
	- državni pravniški izpit		
	- specializacija v zdravstvu		
+-----+			
IX.	- doktorat znanosti (prejšnji)	18201	
	- doktorat znanosti	18202	
+-----+			

Vir: ZSPJS – UPB13, (2009, 8. člen)

Orientacijska delovna mesta in nazivi so izbrana delovna mesta in nazivi ter omogočajo primerjavo v plačnih skupinah in med plačnimi skupinami. Ovrednotijo se z uporabo skupne metodologije.

Tako imenovana orientacijska delovna mesta KPJS uvršča v plačne razrede, postavljena so temeljna razmerja med osnovnimi plačami. Gre za delovna mesta, ki so tipična in pogosta v posameznih dejavnostih. Kriterije za uvrščanje delovnih mest v plačne razrede določa 11. člen ZSPJS:

- zahtevnost delovnih nalog oziroma pogojev za pridobitev naziva,
- zahtevana usposobljenost (zahtevana strokovna izobrazba, potrebna dodatna znanja in izkušnje),
- odgovornost in pooblastila,
- psihofizični in umski napor ter
- vplivi okolja.

9.1.3 DODATKI

»Eden glavnih namenov novega zakona je bil zmanjšati število dodatkov in omejiti njihov obseg. Kljub cilju, da se osnovne plače oblikujejo z vključitvijo dodatkov, pa vseh dodatkov vendarle ni bilo mogoče vključiti v osnovno plačo« (Bohinc in Tičar, 2007, str. 282). Novi plačni zakon je drastično zmanjšal število dodatkov, ZSPJS (VII. poglavje) določa naslednje vrste dodatkov:

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

Po Virantu (2009, str. 248) dodatke razdelimo v tri skupine:

- dodatki, vezani na osebne okoliščine, kot je npr. delovna doba;
- dodatki, vezani na delovno mesto, kot je npr. položajni dodatek;
- dodatki, ki so vezani na urno postavko (za čas, ko se opravlja delo v posebnih razmerah, kot je npr. manj ugoden delovni čas).

9.2 DELOVNA USPEŠNOST

ZSPJS pozna tri vrste delovne uspešnosti:

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

Virantovo stališče (2009, str. 249) je, da mora plačni sistem managerjem v javnem sektorju zagotoviti, da nagradijo nadpovprečno uspešne delavce, zato je prav temu namenjen del plače za delovno uspešnost.

9.2.1 REDNA DELOVNA USPEŠNOST

Del plače za redno delovno uspešnost pripada tistemu javnemu uslužbencu, ki je v tekočem letu pri delu dosegel nadpovprečne delovne rezultate pri opravljanju svojih rednih nalog. Redna delovna uspešnost se izplačuje najmanj dvakrat letno, posamezni javni uslužbenec lahko prejme največ dve svoji osnovni plači, pri tem pa se upošteva višina osnovne plače javnega uslužbenca v decembru preteklega leta.

Skupen obseg sredstev za redno delovno uspešnost znaša najmanj 2 % in ne več kot 5 % letnih sredstev za osnovne plače. Skupen obseg sredstev za vsako leto se za javne uslužbence določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Kriteriji, na podlagi katerih se določi del plače za redno delovno uspešnost, so:

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

Vsak posamezen kriterij za ugotavljanje delovne uspešnosti je ovrednoten z 1 točko, točka pomeni doseganje nadpovprečnih delovnih rezultatov pri posameznem kriteriju. Seštevek doseženih točk, ki jih prejme javni uslužbenec, je podlaga za določitev višine dela plače za redno delovno uspešnost javnega uslužbenca. Vsota točk posameznega javnega uslužbenca, za katerega je bilo v postopku ugotavljanja doseganja kriterijev za določitev dela plače za redno delovno uspešnost ugotovljeno, da je dosegel nadpovprečne delovne rezultate, se mora objaviti znotraj uporabnika proračuna oziroma organizacijske enote.

9.2.2 DELOVNA USPEŠNOST IZ NASLOVA POVEČANEGA OBSEGA

Uporabniki proračuna lahko izplačujejo sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, če imajo na voljo sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbenecv in zaradi nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in iz sredstev za posebne projekte.

V javnem sektorju se lahko iz naslova nezasedenih delovnih mest in z nenadomeščanjem dalj časa odsotnih delavcev ustvarijo prihranki. Prihranki iz tega naslova se lahko namenijo za plačilo obremenjenih delavcev. Javni uslužbenec lahko prejme največ 20 % svoje osnovne plače.

Posebni projekti, za izvajanje katerih je dovoljeno izplačevati del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, se za javne uslužbence določijo z aktom vlade, za javne uslužbence drugega državnega organa pa z aktom tega državnega organa, če so za to zagotovljena namenska sredstva v proračunu. Iz naslova posebnih projektov lahko ta del plače skupno (kumulativno s povečanim obsegom dela iz naslova nezasedenih delovnih mest oziroma iz naslova dalj časa odsotnih delavcev) znaša do 50 % plače javnega uslužbenca.

9.2.3 DELOVNA USPEŠNOST IZ NASLOVA PRODAJE BLAGA IN STORITEV NA TRGU

»Povečan obseg dela iz naslova tržne dejavnosti (iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu) se lahko izplačuje javnim uslužbencem v tistih organizacijah javnega sektorja, ki ustvarjajo tudi tržne prihodke. Tržno dejavnost lahko opravljajo ob soglasju ustanovitelja

in na ta način zadovoljijo povpraševanje po svojih storitvah na trgu ter ustvarijo dodatne prihodke« (Virant, 2009, str. 250).

Porabnik proračuna lahko uporabi sredstva iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu za plačilo delovne uspešnosti, če izpolnjuje naslednje pogoje (ZSPJS, 22.j člen):

- opravlja storitve javne službe v dogovorjenem obsegu in kakovosti na podlagi sprejetih programov dela, katerih sestavni del je obseg posamezne javne službe, ki ga je potrdil financer in finančni načrt za izvajanje posamezne javne službe, oziroma v skladu s pogodbo o opravljanju storitev javne službe;
- v letnem poročilu za preteklo leto izkazuje izravnane prihodke in odhodke za izvajanje javne službe, razen v izjemnih primerih, določenih z uredbo vlade;
- v letnem poročilu za preteklo leto izkazuje vsaj izravnane prihodke in odhodke od prodaje blaga in storitev na trgu;
- ima sprejet celoten program dela in celoten finančni načrt za tekoče leto;
- ima normative za delitev stroškov, ki nastanejo pri opravljanju javne službe oziroma pri prodaji blaga in storitev na trgu.

Uporabnik proračuna izkazuje izpolnjevanje pogojev iz prvega odstavka 22.j člena ZSPJS na podlagi obrazca, ki ga za izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti določi pravilnik, ki ureja sestavljanje letnih poročil za proračun, uporabnike proračuna in druge osebe javnega prava. »Šele pod temi pogoji se lahko del presežka prihodkov nad odhodki (največ 60 %) iz naslova tržne dejavnosti razdeli kot povečan obseg javnim uslužbencem, ki so pri ustvarjanju tega presežka sodelovali« (Virant, 2009, str. 250).

9.3 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI

Po ZJU se ocenjevanje uradnikov izvaja na podlagi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju in se uporablja tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o njihovem napredovanju.

»Ugotavljanje in ocenjevanje delovne uspešnosti oziroma določitev dela plače za delovno uspešnost je najpomembnejši kratkoročni element gibljivega dela plače, ki je eden ključnih kriterijev za presojo fleksibilnosti ZSPJS oziroma presojo, kako je višina plače povezana z učinkovitostjo in rezultati dela. Tudi del plače za delovno uspešnost je tako kot višji plačni razred iz napredovanja vezan na posameznega funkcionarja ali javnega uslužbenca, saj izraža njegovo uspešnost pri delu« (Klinar, 2006, str. 72).

Ocenjevanje delovne uspešnosti je pomembno orodje nagrajevanja nadpovprečno uspešnih sodelavcev in orodje motiviranja za boljše delo. Objektivno in pravično ocenjevanje je pogoj za doseganje pozitivnih učinkov ocenjevanja delovne uspešnosti. Pomembno je, da vodja sodelavcu vnaprej jasno predstavi pričakovanja in merila za ocenjevanje. Pri ocenjevanju se je težko v celoti izogniti subjektivni presoji, vendar je presoja odgovornost vodje, ki je odgovoren tudi za delo svojih sodelavcev (Virant, 2009, str. 221–222).

Ocenjevanje javnih uslužbencev poteka na podlagi prispevka posameznega javnega uslužbenca k rezultatom organizacije znotraj javnega sektorja in z medsebojnim primerjanjem vseh zaposlenih v organizaciji in je podlaga za napredovanje. To pa pomeni oblikovanje relativnih meril ocenjevanja, saj v javnem sektorju ni mogoče oblikovati povsem absolutnih in merljivih kriterijev. Ocenjevanje je kombinacija objektivnih in subjektivnih okoliščin, izvaja pa se za spodbujanje kariere in pravilnega odločanja o napredovanju (Haček in Bačlija, 2012, str. 168).

Sedanji sistem ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev je bil sprejet s ciljem, da bi javne uslužbenke motivirali za doseganje visokih delovnih rezultatov.

Podlaga za napredovanje in ocenjevanje javnih uslužbencev so Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede in Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Po ZJU in ZSPJS ločimo ocenjevanje delovne uspešnosti za tri namene:

- ocenjevanje uradnikov zaradi napredovanja v višji naziv,
- ocenjevanje javnih uslužbencev zaradi napredovanja v višji plačni razred,
- ocenjevanje javnih uslužbencev za izplačilo dela plače za delovno uspešnost.

9.3.1 POSTOPEK OCENJEVANJA

Postopek ocenjevanje javnih uslužbencev se izvede vsako leto najkasneje do 15. marca, pri tem pa javni uslužbenec prejme oceno delovne uspešnosti za ocenjevalno obdobje, to je za obdobje od 1. januarja do 31. decembra, za preteklo koledarsko leto. Pri tem se upošteva, da se ocenijo tisti 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. Pri postopku ocenjevanja se ocenijo javni uslužbenci, ki so v prejšnjem koledarskem letu opravljali delo najmanj šest mesecev. Ocenijo se tudi tisti javni uslužbenci, ki so zaradi napotitve s strani 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).

Javni uslužbenec mora biti seznanjen z oceno s strani odgovorne osebe oziroma s strani svojega nadrejenega. Javni uslužbenec v ocenjevalni list podpiše seznanitev z oceno. V primeru, da se javni uslužbenec z oceno ne strinja, lahko poda (v osmih delovnih dneh od seznanitve z oceno) zahtevo za preizkus ocene pred komisijo. Komisijo imenuje odgovorna oseba v roku 15 dni od vložitve zahteve za preizkus ocene. Preizkus ocene se opravi pred komisijo, ki jo sestavljajo nadrejeni in po pooblastilu predstojnika dva druga uradnika.

9.3.2 METODA OCENJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI

Za ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev se uporablja številčna ocenjevalna lestvica, ki sodi med najstarejše in najpogosteje uporabljene metode za zbiranje podatkov. Pri številčnih ocenjevalnih lestvicah vsak element uspešnosti ocenjevalec oceni s številkami od 1 do 5. Ocena delovne uspešnosti javnega uslužbenca je lahko:

- odlična,
- zelo dobra,
- dobra,
- zadovoljiva in
- nezadovoljiva.

Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede natančneje določa pomen posamezne ocene. Odlična ocena delovne uspešnosti pomeni odlično opravljeno delo, to je visoko nad pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju. Zelo dobra ocena delovne uspešnosti pomeni zelo dobro opravljeno delo, to je nad pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju. Dobra ocena delovne uspešnosti pomeni dobro opravljeno delo, to je v skladu s pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju. Zadovoljiva ocena delovne uspešnosti pomeni zadovoljivo opravljeno delo, to je delno pod pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju. Nezadovoljiva ocena delovne uspešnosti pomeni nezadovoljivo opravljeno delo, to je v celoti pod pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju.

Ocene javnih uslužbencev se točkujejo na naslednji način:

- ocena odlično – 5 točk,
- ocena zelo dobro – 4 točke,
- ocena dobro – 3 točke,
- ocena zadovoljivo – 2 točki,
- ocena nezadovoljivo – ocena se ne točkuje.

9.3.3 KRITERIJI DELOVNE USPEŠNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

Delovna uspešnost se ocenjuje glede na naslednje kriterije (ZSPJS, 17. člen):

- rezultati dela,
- samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela,
- zanesljivost pri opravljanju dela,
- kakovost sodelovanja in organizacija dela ter
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Podrobnejša opredelitev kriterijev po elementih delovne uspešnosti je opredeljena v Prilogi III, ki je sestavni del Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.

Tabela 5: Podrobnejša opredelitev elementov delovne uspešnosti

Kriteriji po elementu rezultati dela

Strokovnost	Obseg dela	Pravočasnost
Izvajanje nalog zlasti v skladu: – z veljavnimi standardi oziroma s pravili stroke.	Izvajanje nalog zlasti glede na: – količino opravljenega dela, – dodatno delo.	Izvajanje nalog zlasti v skladu: – s predvidenimi roki in veljavnimi standardi oziroma s pravili stroke.

Kriteriji po elementu samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela

Samostojnost	Ustvarjalnost	Natančnost
Izvajanje nalog zlasti glede na potrebo: – po dajanju natančnih navodil, – po nadzoru.	Izvajanje nalog zlasti glede na: – razvijanje novih, uporabnih idej, – dajanje koristnih pobud in predlogov.	Izvajanje nalog zlasti glede na: – pogostost napak, – kakovost dela.

Kriteriji po elementu zanesljivost pri opravljanju dela

Zanesljivost
Izvajanje nalog zlasti v smislu: – izpolnjevanja dogovorjenih obveznosti, – popolnega in točnega prenosa informacij.

Kakovost sodelovanja in organizacije dela

Sodelovanje	Organizacija dela
Izvajanje nalog zlasti v smislu: – medsebojnega sodelovanja in skupinskega dela, – odnosa do sodelavcev, – prenosa znanja in mentorstva.	Izvajanje nalog zlasti v smislu: – organiziranega in načrtovanega izkoriščanja delovnega časa glede na vsebino nalog in postavljene roke, – prilagoditve nepredvidenim situacijam.

Druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela

Interdisciplinarnost	Odnos do uporabnikov	Komuniciranje	Drugo
Izvajanje nalog zlasti v smislu: – povezovanja znanja z različnih delovnih področjih, – pregleda nad svojim delovnim področjem.	Izvajanje nalog zlasti v smislu: – sodelovanja in servisiranja uporabnikov storitev.	Izvajanje nalog zlasti glede na: – pisno in ustno izražanje, – ustvarjanje socialnega omrežja.	Izvajanje nalog zlasti glede na: – posebnosti, značilne za posamezno dejavnost oz. stroko v javnem sektorju.

Vir: Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008, 3. člen)

9.4 NAPREDOVANJE

»Kariera je planirano ali neplanirano zaporedje dela ali aktivnosti, ki vključuje elemente napredovanja (po subjektivnem občutku), samouresničevanja in osebnega razvoja v določenem definiranem času« (Lipičnik, 1994, str. 472).

Dosedanja spoznanja o vlogi kariere nas vodijo do vprašanja, kdo sploh potrebuje natančno spremljanje in načrtovanje kariere: posameznik ali organizacija. Glede na motivacijsko moč načrtovane kariere je to vsekakor posameznik.

Karierni načrt ja posamezniku lahko v pomoč pri odločanju o nadaljnjem izobraževanju, nič manj pa ne gre za posameznikovo kariero organizaciji, v kateri je zaposlen. Oblikovanje, načrtovanje in realizacija posameznikove kariere je v interesu tako posamezniku kot tudi organizaciji, saj drug drugemu omogočata preživetje. Organizacije, ki so kariero posameznikov podredile izključno svojemu napredku in posameznike prikrajšale za koristi, ki jih prinaša napredovanje, so izgubile večino človeških zmožnosti. Nasprotno pa so tiste organizacije, ki so svojo kariero gradile na karieri zaposlenih, konkurenco hitro pustile za seboj (Lipičnik, 1994, str. 472).

Pri oblikovanju kariere naj bi organizacije sledile naslednjim ciljem (Lipičnik, 1994, str. 473):

- zaposlenim pomagati ugotoviti zmožnosti in odlike za sedanje in prihodnje delo;
- približati osebne cilje in cilje organizacije;
- načrtovati vidno napredovanje v vseh smereh, ne samo vertikalno;
- spodbuditi zaposlene, ki v svoji karieri že nekaj časa niso napredovali;
- dati možnost zaposlenim, da bodo razvili sebe in svojo kariero;
- narediti vzajemne koristi za organizacijo in za posamezne zaposlene.

9.4.1 NAPREDOVANJE JAVNEGA USLUŽBENCA

Podlaga za napredovanje in ocenjevanje so ZSPJS, ZJU, Uredba o napredovanju uradnikov v nazive in Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.

Zakonska ureditev sistema napredovanja je pomembna z vidika motivacije javnih uslužbencev, ki pri svojem delu dokazujejo svoje sposobnosti. S trajanjem delovne dobe se položaj javnega uslužbenca znotraj javne uprave lahko izboljšuje.

»V ZSPJS je napredovanje eden ključnih elementov, ki omogočajo fleksibilnost sistema. Medtem ko je osnovna plača vezana na delovno mesto, naziv in funkcijo, je napredovanje izrecno vezano na posameznega javnega uslužbenca in funkcionarja, saj izraža njegovo kontinuirano uspešnost pri delu« (Klinar, 2006, str. 68).

Ob zaposlitvi se javni uslužbenec praviloma razvrsti v izhodiščni plačni razred delovnega mesta oziroma naziva. ZSPJS določa izjemo, in sicer se lahko javni uslužbenec ob zaposlitvi (na podlagi soglasja) premesti na drugo delovno mesto oziroma ob imenovanju v naziv ali višji naziv, ki je za največ pet plačnih razredov višji od plačnega delovnega mesta oziroma naziva, vendar pa ne v višji plačni razred, kot ga je možno doseči z napredovanjem. Zakon natančno določa, kdo poda soglasje za takšno uvrstitev.

Javni uslužbenec lahko na svojem delovnem mestu ali nazivu napreduje v višje plačne razrede, napredovanje pa je vezano na oceno delovne uspešnosti. Javni uslužbenec za vsako leto dela prejme oceno delovne uspešnosti, napredovalno obdobje pa traja tri leta. Po preteku treh let se preverja, ali javni uslužbenec glede na prejete ocene izpolnjuje pogoje za napredovanje v višji plačni razred.

Pogoje za napredovanje podrobno ureja Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. 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 najmanj 12 točk,
- ob petem 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. 4. odstavek 5. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede določa, da se za javnega uslužbenca, ki na podlagi seštevka treh letnih ocen ni zbral zadostnega števila točk za napredovanje, ponovno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje naslednje leto ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje. Javni uslužbenec napreduje, ko skupaj doseže tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogojev za napredovanje. Pri tem se upoštevajo tri najugodnejše ocene v obdobju od zadnjega napredovanja. Če javni uslužbenec ne zbere dovolj točk, napreduje za en plačni razred, če je v času od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve preteklo najmanj šest let, v tem obdobju pa je dosegel povprečno oceno najmanj tri oziroma dobro. Javnemu uslužbencu pripada plača glede na plačni razred, ki ga je pridobil z napredovanjem, od 1. aprila v letu, ko so bili izpolnjeni pogoji za napredovanje.

9.4.2 HORIZONTALNO IN VERTIKALNO NAPREDOVANJE

Po ZSPJS ločimo horizontalno in vertikalno napredovanje. Horizontalno napredovanje pomeni napredovanje po plačnih razredih na istem delovnem mestu oziroma nazivu, izrazi pa se v povišanju osnovne plače. Prednost horizontalnega napredovanja je, da nagrajuje delo javnega uslužbenca na istem delovnem mestu oziroma v istem nazivu. Takšno napredovanje pomeni nagrado za javnega uslužbenca na njegovem delovnem mestu, ne da bi se hkrati s povišanjem plače spremenili tudi dela in naloge javnega uslužbenca, nagrada deluje kot stimulacija.

Napredovanje v višji naziv in napredovanje v višji plačni razred se sešteva, kar pomeni, da uradnik z isto oceno delovne uspešnosti pridobi dvakrat. Tri zaporedne ocene odlično omogočijo uradniku, da napreduje v višji naziv in še dodatno za dva plačna razreda. S tem nastane med uradniki, ki opravljajo delo v nazivu, in strokovno-tehničnimi uslužbenci, ki ne morejo napredovati v naziv, neenakost.

Tabela 6: Horizontalno napredovanje

- Napredovanje v nazivih

Šifra DM	Delovno mesto	TR	Nazivi	Plačni razredi
D027026	Svetovalni delavec	VII/2	svetnik	38–43
			svetovalec	35–40
			mentor	33–38
			brez naziva	30–35

- Napredovanje na delovnem mestu

Šifra DM	Delovno mesto	TR	Plačni razredi
J035025	Hišnik V	V	16–26

Vir: ZSPJS (2008, 13. člen)

Vertikalno napredovanje pa pomeni napredovanje na zahtevnejše delovno mesto ali v višji naziv. ZSPJS ne ureja posebej vertikalnega napredovanja, temveč so postopek in pogoji za napredovanje na zahtevnejšo mesto in v višji naziv urejeni s posebnimi predpisi. Pogoj za vertikalno napredovanje je predvsem ta, da obstaja prosto zahtevnejše delovno mesto.

9.5 UKREPI NA PODROČJU DELOVNE USPEŠNOSTI

V zadnjih letih so bili zaradi spremenjenih makroekonomskih razmer in gospodarske krize sprejeti številni zakonski ukrepi za zmanjševanje javnofinančnih izdatkov iz proračuna, med katere sodijo tudi ukrepi na področju nagrajevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Zakonski ukrepi, ki se nanašajo na nagrajevanje delovne uspešnosti, so:

- Redna delovna uspešnost

Redna delovna uspešnost javnim uslužbencem od 1. 4. 2009 do 31. 12. 2014 ne pripada (ZIPRS0809-D, 3. člen; ZIUZGK, 7. člen; ZIU, 6. člen; ZUJF, 160. člen in ZSPJS-R, 2. člen).

Izjema je bila podana v 50. členu ZIPRS1314, po katerem je morala odgovorna oseba pred izplačilom delovne uspešnosti oceniti in prikazati projekcijo porabe sredstev za plače, ki mora pokazati, da bo do konca tekočega leta z razpoložljivimi sredstvi možno pokriti stroške dela. Pod tem pogojem je bilo dopustno izplačevati delovno uspešnost. Z ZIPRS1314-A je bil 50. člen črtan.

- Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog lahko v letu 2011, 2012 (ZIU, 7. člen) in 2013 (ZUJF, 161. člen) uporabniki proračuna porabijo največ 60 % sredstev iz prihrankov, določenih v 22.d členu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

- Napredovanje v naziv in višji plačni razred

Prvi odstavek 62.d člena ZIPRS1314-A določa, da javni uslužbenci, ki so v letu 2012 napredovali v višji plačni razred in niso pridobili pravice do plače v skladu višjim plačnim razredom, pridobijo pravico do plače v skladu z višjim plačnim razredom s 1. aprilom 2014.

Drugi odstavek 62.d člena ZIPRS1314-1 določa, da javni uslužbenci, ki so v letih 2011 in 2012 napredovali v naziv ali višji naziv in niso pridobili plače v skladu s pridobljenim nazivom, pridobijo pravico do plače v skladu s pridobljenim nazivom ali višjim nazivom s 1. aprilom 2014.

»Ne glede na 16. in 17. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in na njegovi podlagi sprejetih predpisov ter ne glede na določbe drugih predpisov in splošnih aktov javni uslužbenci in funkcionarji, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje v letu 2013, v letu 2013 ne napredujejo v višji plačni razred in ne napredujejo v višji naziv« (ZUJF, 162. člen).

Prvi odstavek 62.č člena ZIPRS1314-A določa, da javni uslužbenci, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje v letu 2014, v letu 2014 ne napredujejo v višji plačni razred in ne napredujejo v višji naziv. »Leto 2014 se ne šteje v napredovalno obdobje za napredovanje v višji plačni razred« (ZIPRS1314-A, drugi odstavek 62.č člen).

- Pogodbe o izobraževanju

Sklepanje pogodb o izobraževanju ni dovoljeno, razen v primeru, da obveznost sklenitve pogodbe izhaja iz posebnega predpisa ali kolektivne pogodbe (ZUJF, 185. člen).

Sistem plač v javnem sektorju (in z njim vzpostavitev sistema ocenjevanja in nagrajevanja delovne uspešnosti) je bil postavljen kot orodje v rokah managerjev, s katerim bi lahko vplivali na povečanje motiviranosti in uspešnosti javnih uslužbencev. Zgoraj naštetimi ukrepi pomenijo, da trenutni okvir nagrajevanja posameznih javnih uslužbencev ne temelji na delovni uspešnosti in zmanjšuje njihovo motivacijo.

10 ANALIZA OCENJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI

V letu 2008 je uvedba Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in podzakonskih aktov (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede in Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v naziv) prinesla kar nekaj sprememb. Pomembna sprememba na področju ocenjevanje je bila uvedba pete ocene (zelo dobro) ter razširitev ocenjevanja delovne uspešnosti na vse javne uslužbence. Za potrjevanje hipotez so pomembni podatki o ocenah javnih uslužbencev v vladnih službah, upravnih enotah in na ministrstvih od leta 2008 dalje.

Zaradi širšega pogleda na področje ocenjevanja delovne uspešnosti bodo v nadaljevanju naloge predstavljene tudi ocene delovne uspešnosti uradnikov od leta 2004 do leta 2007. Praksa iz tega obdobja je vplivala na oblikovanje sedaj veljavnega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti.

10.1 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI URADNIKOV V LETU 2006 ZA LETO 2005

Ocenjevanje delovnih in strokovnih kvalitete uradnikov za leto 2005 na podlagi Zakona o javnih uslužbencih, ki se je začel uporabljati 28. junija 2003 (Uradni list RS, 56/2002), je potekalo v letu 2006 že tretje leto. To pomeni, da so uradniki, ki so prejeli tretjo oceno odlično (za leta 2003, 2004 in 2005), lahko v letu 2006 prvič napredovali v nazivu.

Najpomembnejše značilnosti ocenjevanja delovne uspešnosti uradnikov po ZJU:

- 4-stopenjska ocenjevalna lestvica;
- ocena delovne uspešnosti uradnika je lahko:
 - odlična, dobra, zadovoljiva, nezadovoljiva;
- ocenjujejo se le uradniki, letni razgovori se opravljajo z vsemi javnimi uslužbenci;
- ocenjujejo se:
 - rezultati dela,
 - samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela,
 - zanesljivost pri opravljanju dela,
 - kakovost sodelovanja in organiziranja dela in
 - druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti uradnikov za obdobje leta 2005 so bili naslednji:

Tabela 7: Ocenjevanje uradnikov za leto 2005

Ocenjeni uradniki	Ocene				Skupaj
	Odlično	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Število	8.726	10.306	816	53	19.901
V %	43,85	51,79	4,10	0,27	100,00

Vir: MJU, 2006

Od skupaj 19.901 ocenjenega uradnika je bilo:

- z oceno odlično ocenjenih 43,85 %,
- z oceno dobro ocenjenih 51,79 %.

Z gornjima dvema ocenama odlično in dobro je bilo ocenjenih več kot 95 % uradnikov.

Na podlagi tretje ocene odlično je v letu 2006 napredovalo 2.447 uradnikov.

Direktorat za organizacijo in kadre ministrstva za javno upravo v okviru poročila o ocenjevanju uradnikov za leto 2005 ter izvedbi letnih razgovorov 2006 si je zastavil vprašanje, kako naprej. MJU ugotavlja, da sta tako ocenjevanje uspešnosti kot letni pogovori izjemno močni in učinkoviti orodji kadrovskega upravljanja, vendar pa tudi občutljivi. Pozitivne učinke imata lahko, če se izvajata pravilno. Nadrejenim kot neposrednim izvajalcem je treba posvetiti pozornost pri njihovem usposabljanju za uporabo obeh orodij. Kaže se potreba po stalnem dopolnjevanju in nadgradnji obeh orodij, vključevanju novosti in po podpori s sodobnimi informacijsko-tehnološkimi rešitvami. Potrebna je izgradnja standardov delovne uspešnosti in pokazateljev kompetentnosti.

Na podlagi odzivov v poročilih organov o uporabi obeh orodij pa bi bilo treba izpostaviti nekaj poudarkov (MJU, 2006):

- Zagotoviti je treba ločeno izvajanje letnih pogovorov o karieri in razvoju sodelavcev in pogovorov, povezanih z ocenami delovne uspešnosti, saj sta to dve ločeni nalogi. Letni pogovor ima bolj vsebinski in manj tehnično napredovalni pomen. Je ključ za odkrivanje talentov in nadarjenosti sodelavcev. Ocene delovne uspešnosti so usmerjene v povečanje posameznikove uspešnosti in doseganje rezultatov njegovega dela, v nagrajevanje njegovega prispevka s plačo oziroma z napredovanjem.
- MJU podpira predlog za določitev petih namesto štirih ocen uspešnosti. Iz razporeditve ocen v letu 2006 je razvidno, da so vodje ocenjevali ljudi samo v dveh kategorijah: odlično in dobro. Petstopenjska lestvica bi omogočila realnejšo razporeditev ocen.

10.2 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI URADNIKOV V LETU 2007 ZA LETO 2006

Rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti uradnikov za obdobje 2006 so bili naslednji:

Tabela 8: Ocenjevanje uradnikov za leto 2006

Ocenjeni uradniki	Ocene				Skupaj
	Odlično	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Število	9.885	9.342	585	25	19.837
V %	49,83	47,09	2,95	0,13	100,00

Vir: MJU, 2007

Od skupaj 19.837 ocenjenih uradnikov je bilo:

- z oceno odlično ocenjenih 49,83 %,
- z oceno dobro ocenjenih 47,09 %.

Z gornjima dvema ocena odlično in dobro je bilo ocenjenih več kot 96 % uradnikov. Na podlagi tretje ocene odlično je v letu 2006 napredovalo 1.997 uradnikov.

Glavne ugotovitve organov, ki so ocenjevali oziroma izvajali letne razgovore (MJU, 2007):

- V glavnem pozitivni odzivi na izvajanje letnih razgovorov.
- Težave pri izvajanju nastajajo predvsem zaradi pomanjkanja časa. Ponekod javni uslužbenci oba instrumenta jemljejo kot obremenilna in ne kot pomemben instrument za izboljšanje kakovosti dela in doseganja boljših rezultatov. Pojavlja se tudi mnenje, da od letnih razgovorov ni posebne koristi.
- Javni uslužbenci kažejo visoko raven zanimanja za izobraževanje in izpopolnjevanje, pri realizaciji je problem pomanjkanje finančnih sredstev.
- Problemi se kažejo pri ocenjevanju, saj se pojavljajo mnenja, da deluje destimulativno in ne omogoča zdrave tekmovalnosti. Da bi se ocenjevalci izognili dodatnim zapletom v primeru nižje ocene, kot so preizkus ocene, osebne zamere ..., svoje podrejene raje ocenijo z višjo oceno, kot bi se pričakovalo glede na dejanske rezultate njihovega dela.
- Zlasti upravne enote menijo, da je sistem ocenjevanja precej zapleten, kriteriji premalo natančno določeni in preveč opisni.

Direktorat za kadre v okviru ministrstva za javno upravo navaja, da so predlogi in pripombe podobni kot lansko leto, in sicer:

- sistematično dodatno usposabljanje in seznanjanje vodje z uporabo sodobnih orodij organiziranja, vodenja in ravnanja z ljudmi pri delu;
- da bi se izognili samim odličnim ocenam, bi bilo treba predpisati natančnejše kriterije ocenjevanja ali distribucijo ocen;
- treba je uvesti še oceno zelo dobro med oceni odlično in dobro;
- treba je posodobiti obrazce oziroma ocenjevalne liste in poskrbeti za objavo na spletni strani pristojnega ministrstva za upravo;
- uvesti drugo obliko nagrajevanja za uslužbence, ki so že dosegli najvišji naziv svojega delovnega mesta in ne morejo več napredovati, saj trenutno veljaven način ocenjevanja za njih ni stimulativen;
- upravne enote predlagajo spremembo zakona v smeri, da se v sistem ocenjevanja zajamejo tudi strokovno-tehnični delavci, in hkrati ureditev sistema napredovanja na podlagi ocen tudi za te javne uslužbence (s svojim delom strokovno-tehnični delavci prav tako prispevajo k uspešnemu delovanju upravnih enot).

10.3 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI URADNIKOV V LETU 2008 ZA LETO 2007

Rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti uradnikov za obdobje leta 2007:

Tabela 9: Ocenjevanje uradnikov za leto 2007

Ocenjeni uradniki	Ocene				Skupaj
	Odlično	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Število	10.655	8.446	482	21	19.604
V %	54,35	43,08	2,46	0,11	100,00

Vir: MJU, 2009

Od skupaj 19.604 ocenjenih uradnikov je bilo:

- z oceno odlično ocenjenih 54,35 %,
- z oceno dobro ocenjenih 43,08 %.

Z gornjima dvema ocenama odlično in dobro je bilo ocenjenih več kot 97 % uradnikov. Število odlično ocenjenih javnih uslužbencev iz leta v leto narašča.

10.4 ANALIZA OCENJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI ZA LETA 2004, 2005, 2006 IN 2007

Januarja leta 2008 je potekalo zadnje ocenjevanje delovne uspešnosti (za leto 2007) po tedaj veljavnih predpisih. Rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti uradnikov za obdobje od 2004 do 2007 so bili naslednji:

Tabela 10: Ocenjevanje uradnikov za obdobje 2004–2007

Ocena delovne uspešnosti – 2004, 2005, 2006, 2007					
Uradnikov	Ocene v %				Število ocenjenih
	Odlično	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Leto 2004	38,9	55,9	5,0	0,2	18.866
Leto 2005	43,8	51,8	4,1	0,3	19.901
Leto 2006	49,8	47,1	3,0	0,1	19.837
Leto 2007	54,4	43,0	2,5	0,1	19.604

Vir: MJU, 2010

Povzetek ocen delovne uspešnosti za obdobje 2004–2007:

- število odlično ocenjenih uradnikov iz leta v leto narašča: s 38,9 % na 54,4 %;
- število dobro ocenjenih uradnikov iz leta v leto upada: s 55,9 % na 43 %;
- z gornjima dvema ocenama odlično in dobro je bilo ocenjenih vsako leto več kot 95 % uradnikov.

Glavne ugotovitve in povzetek stanja za obdobje 2004–2007:

- uveljavitev in pozitiven odnos do izvajanja letnih pogovorov in ocenjevanja delovne uspešnosti;
- pomanjkanje časa za izvajanje obeh orodij;
- iz leta v leto porast ocen odlično;
- več kot 95 % javnih uslužbencev je ocenjenih z ocenama odlično in dobro;
- izražena potreba po dodatnem izobraževanju in usposabljanju vodij na področju izvajanja letnih pogovorov oziroma na področju ocenjevanja delovne uspešnosti;
- številne izražene želje javnih uslužbencev po pridobivanju dodatnih znanj;
- premajhen obseg finančnih sredstev za dodatno izobraževanje;
- potreba po uvedbi 5- stopenjske ocenjevalne lestvice oziroma uvedba dodatne ocene zelo dobro;
- potreba po določitvi natančnejših kriterijev ocenjevanja ali distribucije ocen, da bi se izognili samim odličnim ocenam;
- mnenje, da ocenjevanje delovne uspešnosti deluje destimulativno in ne omogoča zdrave tekmovalnosti (da bi se ocenjevalci izognili dodatnim zapletom v primeru nižje ocene, svoje podrejene raje ocenijo z višjo oceno, kot bi bila pričakovana glede na dejanske rezultate njihovega dela).

10.5 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI JU V LETU 2009 ZA LETO 2008

Uveljavitev Zakona o sistemu plač v javnem sektorju leta 2008 in njegovih podzakonskih aktov je prinesla precej sprememb tudi na področju ocenjevanja delovne uspešnosti. Od leta 2008 dalje se ocenjevanje delovne uspešnosti izvaja po Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačni razred in Uredbi o napredovanju uradnikov v nazive.

Najpomembnejše značilnosti ocenjevanja javnih uslužbencev po Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede:

- 5- stopenjska ocenjevalna lestvica oziroma uvedba ocene zelo dobro. Ocena je bila umeščena med oceni odlično in dobro.
- Ocena delovne uspešnosti javnega uslužbenca je lahko odlična, zelo dobra, dobra, zadovoljiva, nezadovoljiva.
- Kriteriji za ocenjevanje so:
 - samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela;
 - zanesljivost pri opravljanju dela;
 - kakovost sodelovanja in organizacija dela ter
 - druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.
- Ocenjevanje se je razširilo na vse javne uslužbenke in ne le na uradnike. Ocenijo se vsi javni uslužbenci, ki so v preteklem koledarskem letu pri proračunskem uporabniku opravljali delo najmanj šest mesecev. Ocenijo se tudi tisti javni uslužbenci, ki so zaradi napotitve s strani delodajalca odsotni več kot šest mesecev ali so odsotni več kot šest mesecev zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni in starševskega varstva.

- Ista ocena velja tako za napredovanje v višji plačni razred kot za napredovanje uradnika v višji uradniški naziv.
- Postopek ocenjevanja javnega uslužbenca se izvede vsako leto najkasneje do 15. marca.

Rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev za leto 2008:

Tabela 11: Ocenjevanje javnih uslužbencev za leto 2008

Ocenjeni javni uslužbenci	Ocene					
	Odlično	Zelo dobro	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	Skupaj
Število	11.792	8.355	4951	402	17	25.517
V %	46,21	32,74	19,40	1,58	0,07	100,00

Vir: MJU, 2010a

Od skupaj 25.517 ocenjenih javnih uslužbencev je bilo:

- z oceno odlično ocenjenih 46,21 %,
- z oceno zelo dobro ocenjenih 32,74 %.

Z gornjima dvema ocenama odlično in zelo dobro je bilo ocenjenih več kot 78 % javnih uslužbencev.

Na podlagi ocen uspešnosti je v letu 2009 napredovalo 6.334 javnih uslužbencev, od tega:

- 3.099 javnih uslužbencev za en plačni razred,
- 3.235 javnih uslužbencev za dva plačna razreda.

V letu 2009 je na podlagi ocen delovne uspešnosti v preteklosti (s 1. 5. 2009) v višji naziv napredovalo 2.391 uradnikov.

10.6 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI JU V LETU 2010 ZA LETO 2009

Rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev za obdobje leta 2009:

Tabela 12: Ocenjevanje javnih uslužbencev za leto 2009

Ocenjeni javni uslužbenci	Ocene					
	Odlično	Zelo dobro	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	Skupaj
Število	13.816	8.592	3.552	220	21	26.201
V %	52,70	32,80	13,60	0,80	0,10	100,00

Vir: MJU, 2010b

Od skupaj 26.201 ocenjenega javnega uslužbenca je bilo:

- z oceno odlično ocenjenih 52,70 %,
- z oceno zelo dobro ocenjenih 32,80 %.

Z gornjima dvema ocenama odlično in zelo dobro je bilo ocenjenih več kot 85 % javnih uslužbencev.

Na podlagi ocen uspešnosti je v letu 2010 napredovalo 4.147 javnih uslužbencev, od tega:

- 2.199 javnih uslužbencev za en plačni razred,
- 1.948 javnih uslužbencev za dva plačna razreda.

Leta 2010 je na podlagi Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive s 1. 5. napredovalo 1.311 uradnikov, kar je 6,3 % od 20.855 uradnikov (podatek o številu uradnikov je na dan 1. 5. 2010). Leta 2009 je v nazivu napredovalo 2.391 uradnikov, kar je 11,4 % vseh uradnikov na dan 1. 5. 2009. Razlog za tako veliko razliko je v tem, da je v letu 2009 potekal drugi triletni cikel napredovanj uradnikov v naziv. Zakon o javnih uslužbencih je uradniške nazive uvedel leta 2003. V letu 2006 so uradniki napredovali na podlagi ocen za leta 2003, 2004 in 2005, v letu 2009 pa so potekala napredovanja na podlagi ocen iz let 2006, 2007 in 2008 (MJU, 2010b).

10.7 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI JU V LETU 2011 ZA LETO 2010

Rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev za leto 2010 so bili naslednji:

Tabela 13: Ocenjevanje javnih uslužbencev za leto 2010

Ocenjeni javni uslužbenci	Ocene					
	Odlično	Zelo dobro	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	Skupaj
Število	15.028	7.786	2.547	177	15	25.553
V %	58,80	30,40	10,00	0,70	0,10	100,00

Vir: MJU, 2011

Od skupaj 25.553 ocenjenih javnih uslužbencev je bilo:

- z oceno odlično ocenjenih 58,80 %,
- z oceno zelo dobro ocenjenih 30,40 %.

Z gornjima dvema ocenama odlično in zelo dobro je bilo ocenjenih več kot 89 % javnih uslužbencev.

10.8 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI JU V LETU 2012 ZA LETO 2011

Rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev za leto 2011:

Tabela 14: Ocenjevanje javnih uslužbencev za leto 2011

Ocenjeni javni uslužbenci	Ocene					Skupaj
	Odlično	Zelo dobro	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Število	16.278	7.205	2.078	133	10	25.704
V %	63,3	28,0	8,1	0,5	0,1	100,00

Vir: MNZ, 2013

Od skupaj 25.704 ocenjenih javnih uslužbencev je bilo:

- z oceno odlično ocenjenih 63,30 %,
- z oceno zelo dobro ocenjenih 28,00 %.

Z gornjima dvema ocenama odlično in zelo dobro je bilo ocenjenih več kot 91 % javnih uslužbencev.

10.9 PRIMERJAVA OCEN DELOVNE USPEŠNOSTI OD LETA 2004 DO 2011

Rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev za obdobje 2004–2011:

Tabela 15: Ocenjevanje uradnikov/javnih uslužbencev za obdobje 2004–2011

Ocena delovne uspešnosti – 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011						
Uradniki/javni uslužbenci	Ocene v %					Število ocenjenih
	Odlično	Zelo dobro ¹	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Leto 2004	38,9		55,9	5,0	0,2	18.866
Leto 2005	43,8		51,8	4,1	0,3	19.901
Leto 2006	49,8		47,1	3,0	0,1	19.837
Leto 2007	54,4		43,0	2,5	0,1	19.604
Leto 2008	46,2	32,7	19,4	1,6	0,1	25.517
Leto 2009	52,7	32,8	13,6	0,8	0,1	26.201
Leto 2010	58,8	30,4	10,0	0,7	0,1	25.553
Leto 2011	63,3	28,0	8,1	0,5	0,1	25.704

Vir: MJU, 2011 in 2013

Ocenjevanje delovne uspešnosti uradnikov v obdobju 2004–2007:

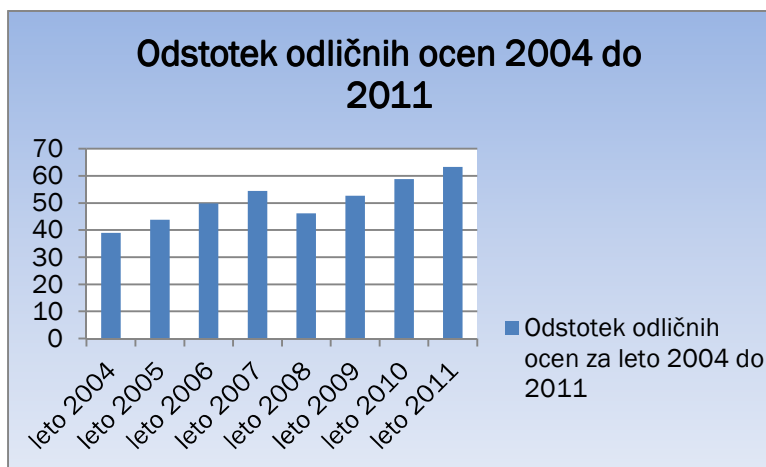
¹ Ocena zelo dobro je v veljavi od leta 2008 dalje.

- 4-stopenjska lestevica;
- ocene:
 - odlično,
 - dobro,
 - zadovoljivo,
 - nezadovoljivo;
- ocenjevali so se samo uradniki;
- povečevanje odličnih ocen iz leta v leto, z 38,9 % (2004) na 54,4% (2007);
- z ocenama odlično in dobro je bilo vsako leto ocenjenih več kot 95 % javnih uslužbencev;
- izpostavljena potreba po vključitvi nove dodatne ocene zelo dobro.

Ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev v obdobju 2008–2011:

- 5-stopenjska lestevica;
- uvedba nove, dodatne ocene zelo dobro;
- ocene:
 - odlično,
 - zelo dobro,
 - dobro,
 - zadovoljivo,
 - nezadovoljivo;
- ocenjujejo se vsi javni uslužbenci in ne samo uradniki;
- delež odličnih ocen je v letu 2008 nekoliko upadel zaradi uvedbe nove ocene zelo dobro, nato pa se je zopet začel dvigovati in v letu 2010 dosegel že 58,8 %, v letu 2011 pa že 63,3 %;
- delež odličnih ocen v letu 2011 je daleč največji glede na pretekla leta.

Slika 11: Odstotek ocen odlično v obdobju 2004–2011



Vir: MJU, 2011 in 2013

Podatki o ocenah delovne uspešnosti javnih uslužbencev za leta 2009, 2010 in 2011 kažejo,

- da je več kot polovica javnih uslužbencev ocenjenih z oceno odlično, kar pomeni, da več kot polovica javnih uslužbencev opravlja delo visoko nad pričakovanji, in
- da več kot 85 % javnih uslužbencev opravlja svoje delo visoko nad pričakovanji oziroma nad pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v katere sodijo strokovnost, obseg dela, pravočasnost, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost, zanesljivost sodelovanje, organizacija dela, interdisciplinarnost, odnos do uporabnikov, komuniciranje in drugo.

11 PRIMERJAVE

V nadaljevanju naloge so predstavljene ugotovitve OECD, EIPA in projekta SIGMA na področju ocenjevanja delovne uspešnosti ter sistemi ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev v državah SVE.

11.1 EIPA – EVROPSKI INŠTITUT ZA JAVNO UPRAVO

EIPA je vodilni center za učenje in razvoj na področju javne uprave z več kot tridesetletnimi izkušnjami, kjer strokovnjaki s tega področja pridobivajo izkušnje v večkulturnem okolju in se soočajo z izzivi sodobnega javnega upravljanja.

Številne evropske države so v zadnjih letih na področju javne uprave uvedle nove instrumente za merjenje delovne uspešnosti svojih zaposlenih. V večini držav članic EU je višina plače povezana z delovno uspešnostjo, kjer se učinkovitost posameznika z ocenjevanjem spodbuja in nagraduje. S temi spremembami je sistem ocenjevanja delovne uspešnosti postal pomemben instrument na področju ravnanja s človeškimi viri. V preteklih letih je bilo izrečenih veliko kritik na račun sistema ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Za ocenjevanje niso bili zainteresirani niti nadrejeni niti podrejeni, za pomanjkanje zanimanja pa obstaja več razlogov: pogosto ocenjevanje uspešnosti ni imelo nobenih posledic, subjektivni rezultati zaradi preobsežnega sistema ocenjevanja in množice meril (da bi se izognili notranjim konfliktom, je prevladala težnja po dodelitvi najvišjih ocen).

EIPA je opravila raziskavo in analizo na področju ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev v državah članicah EU ter rezultate predstavila v okviru dokumenta Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States (slovensko: Ocenjevanje delovne uspešnosti v javni upravi v državah članicah EU).

V poglavju, katerega obravnavana tema je področje ocen delovne uspešnosti, navaja, da že dolgo poteka polemika glede koristnosti ocenjevanja pri ugotavljanju storilnosti. Kritiki ocenjevanja izpostavljajo študije, ki navajajo, da različni ocenjevalci (celo pri ocenjevanju iste storilnosti) nikoli ne dajejo objektivnih ocen, zato bi bilo treba izvajati druge vrste ocenjevanja (razgovori, samoocena, poročila, celotno ovrednotenje).

Podporniki ocenjevanja pa poudarjajo, da so ocene še vedno najboljša referenca in merilo uspešnosti. Razprava o ocenah se nadaljuje z ugotovitvijo, da je v zadnjih letih pogosto prevladala kritika o dodeljevanju predobrih in preveč subjektivnih ocen in da je ta fenomen še vedno močno razširjen.

Raziskava nadalje navaja tipične napake pri ocenjevanju, ki se pojavljajo v praksi:

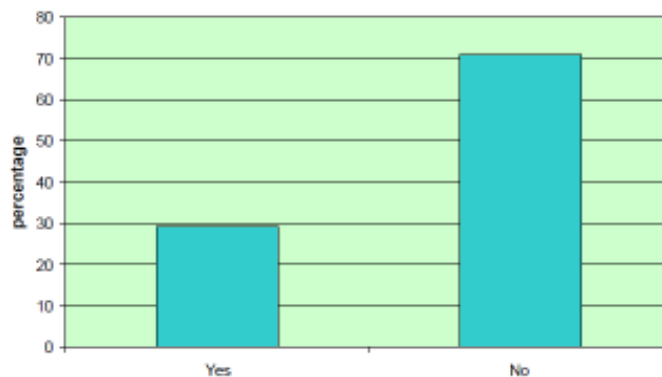
- trend po zlati sredini,
- trend po blagosti,
- halo efekt,
- učinek hierarhije (višje si na lestvici, bolje je zate),

- ocena v smislu »sredstvo za doseg cilja«.

Raziskava za primer navaja prav Slovenijo, kjer je bilo v letih 2004 in 2005 kar 95 % uradnikov ocenjenih z odlično in dobro oceno, medtem ko jih je bilo samo 5 % ocenjenih kot zadovoljivo in nezadovoljivo.

V večini držav članic se za ocenjevanje uspešnosti uporablja ocenjevalna lestvica s štirimi ali petimi ocenami. Je pa zelo vprašljivo, ali naj se pri ocenjevanju priporoča določena kvota ocen, tako imenovana Gaussova krivulja. Na Finskem in Irskem se ocenjuje na podlagi distribucije ocen in se od ocenjevalcev pričakuje določena povprečna ocena.

Slika 12: Podpora sistema distribucije ocen



Vir: Demmke (2007, str. 67)

EIPA v svoji raziskavi ugotavlja, da kvotni sistem podpira le slaba tretjina strokovnjakov s področja ravnanja s človeškimi viri. Kritiki tega sistema poudarjajo, da je nagrajevanje storilnosti odvisno od številnih spremenljivk, zato se je umetno ne da opredeliti.

11.2 PROGRAM SIGMA – PODPORA ZA IZBOLJŠANJE VODENJA IN UPRAVLJANJA

Program SIGMA je skupna pobuda Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Evropske unije (EU), ki jo v glavnem tudi financira.

Dokument SIGMA št. 44 (Trajnost reform javne uprave v srednji in vzhodni Evropi pet let po pristopu k EU) se ukvarja z usodo reform javne uprave držav srednje in vzhodne Evrope (v nadaljevanju SVE²), ki so se zavezale, da se bodo pripravile za pristop k EU. Politika reform javne uprave v SVE naj bi temeljila na načelih evropske pravne ureditve. Analizira obseg reform na področju javne uprave po pristopu (po maju 2004) k EU in obseg ustreznosti sistemov javne uprave, predvsem pa usklajenost sistemov javne uprave z evropskimi načeli javne uprave. Navaja ugotovitve, da je napredek po pristopu v EU dosežen samo v nekaterih državah, predvsem v Litvi, Latviji in nekoliko manj v Estoniji. V teh treh državah so sistemi javne uprave dosegli dokaj visoko raven usklajenosti z

² Države SVE: Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Slovaška, Slovenija, Poljska, Češka

evropskimi načeli uprave, še zlasti v Litvi. Madžarska in Slovenija sta primer srednje stopnje usklajenosti z evropskimi načeli uprave. Državi sta napredovali na nekaterih področjih upravljanja javne uprave, na drugih področjih pa je usklajenost manjša.

Predpristopni pritiski EU na ureditev področja javne uprave so popustili na dan pristopa, dolgoročni učinki reform pa so odvisni skoraj izključno od domačih razmer po pristopu.

Analiza vsebuje enajst področij upravljanja javne uprave oziroma dejanskih praks kadrovskega upravljanja in odnosa javnih uslužbencev do evropskih načel uprave od leta 2004 dalje:

- položaj javne uprave v programih reforme javnega sektorja,
- pravna podlaga za javno upravo,
- osrednje usklajevanje in vodenje javne uprave,
- javni natečaji,
- sistem preverjanja usposobljenosti in izbire kandidatov,
- vodenje in depolitizacija višjih uradnikov javne uprave,
- varnost zaposlitve v javni upravi,
- sistem ocenjevanja in presoja,
- plačni sistem,
- sistemi poklicnega usposabljanja in razvoja javnih uslužbencev,
- sistemi pravic in obveznosti.

Podrobnejša predstavitev področja »Sistem ocenjevanja in presoja« obravnava mehanizme za ocenjevanje uspešnosti javnih uslužbencev. Češka je edina država v SVE brez formalnega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti za razliko od drugih držav SVE, kjer so sistemi ocenjevanja razširjeni od sredine 90. let. Ugotovljene so bile velike razlike v kakovosti ocenjevanja uspešnosti v sedmih državah SVE, ki so sistem formalno predpisale.

Raziskovalne metode, na katerih temeljijo ugotovitve:

- izbor analiz dokumentov, raziskav, ki temeljijo na razgovorih z javnimi uslužbenci na ministrstvih v državah SVE (analiza zakonodaje, poročil ter splošnega pisnega gradiva);
- dokument temelji na spoznanjih, ki so bila pridobljena v razgovorih z javnimi uslužbenci, politiki in zunanjimi opazovalci;
- tretje raziskovalno orodje je bila spletna anketa, v kateri so sodelovali javni uslužbenci na ministrstvih držav SVE.

Anketa, ki je bila izvedena pod okriljem Sigme in predstavljena v dokumentu Sigma (2009) št. 44: »Trajnost reform javne uprave v srednji in vzhodni Evropi pet let po pristopu k EU«, je vsebovala osemdeset vprašanj. Prvi del ankete se je nanašal na osebne identifikatorje, nadalje pa so sledila anketna vprašanja o strinjanju ali nestrinjanju s podanimi trditvami.

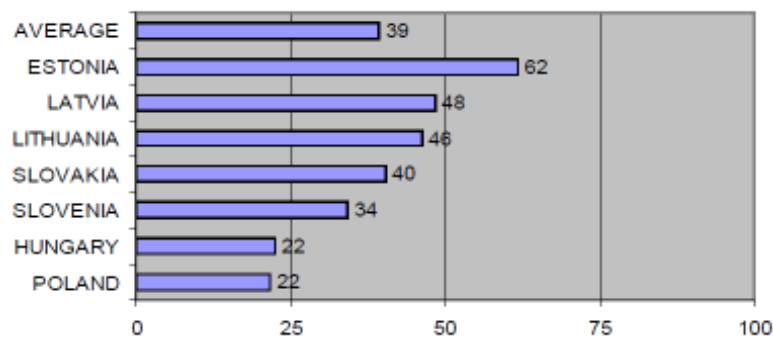
Anketa med javnimi uslužbenci na ministrstvih, ki je bila izvedena v Estoniji, Latviji, Litvi, Sloveniji, na Madžarskem, Poljskem in Slovaškem, je pokazala, da so javni uslužbenci kritični do kakovosti sistema ocenjevanja delovne uspešnosti.

Rezultati ankete po posameznih državah so pokazali, da

- na Poljskem 22 %,
- na Madžarskem 22 %,
- **v Sloveniji 34 %,**
- na Slovaškem 40 %,
- v Litvi 46 %,
- v Latviji 48 % in
- v Estoniji 62 %

anketirancev meni, da je »ocenjevanje uspešnosti v mojem ministrstvu pošteno in pregledno«.

Slika 13: »Ocenjevanje uspešnosti v mojem ministrstvu je pošteno in pregledno«



Vir: Meyer-Sahling (2009, str. 48)

Torej jih v povprečju manj kot 40 % ocenjuje (povprečje sedmih držav), da je sistem pošten in pregleden. To kaže, da je raven izvajanja pogosto vprašljiva in da se uporaba sistema zelo verjetno razlikuje od ustanove do ustanove.

Raziskava nadalje navaja, da sistemi za ocenjevanje uspešnosti igrajo pomembno vlogo v širšem kontekstu sistema javne uprave. Sistem za ocenjevanje delovne uspešnosti je kritičen pripomoček vodij za sporočanje in usklajevanje organizacijskih ciljev in nalog javnih uslužbencev, poleg tega pa je način za presojo in preusmerjanje dela uradnikov. Ocenjevanje se značilno navezuje na sisteme spodbude, kot npr. pri določanju napredovanj in pri plačilu denarnih dodatkov.

Večina držav je uvedla sistem ocenjevanja uspešnosti, le redke pa te podatke uporabljajo za pripravo programov usposabljanja. V raziskavi sta izpostavljeni državi Latvija in Litva kot primera, ki imata precej boljše razmere za izvajanje sistemov ocenjevanja uspešnosti kot vse druge države srednje in vzhodne Evrope. Še posebno je izpostavljena dobra praksa v Latviji. V Latviji, kjer je mehanizem najbolj razvit, ministri uporabljajo podatke,

pridobljene iz ocenjevanja uspešnosti, pri oblikovanju svojih zahtev za usposabljanje na latvijski fakulteti za javno upravo. Akademija nato oblikuje program, ki ustreza tem zahtevam, državni kanclerski urad pa odobri načrte za usposabljanje.

Z vidika ocenjevanja delovne uspešnosti je pomembno sporočilo raziskave, da je ocenjevanje delovne uspešnosti običajno tako dobro, kot so dobri cilji, postavljeni pred izvedbo ocenjevanja, zlasti strateški cilji in cilji vladne politike. Brez splošne vladne strategije, ki presega kratkoročne cilje, in brez vodenja sistema uspešnosti na vladni strani je iz sistemov ocenjevanja uspešnosti težko učinkovito črpati koristi.

11.3 UGOTOVITVE ORGANIZACIJE ZA GOSPODARSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ

OECD združuje 34 gospodarsko najrazvitejših držav sveta, ki oblikujejo standarde in načela v svetovnih gospodarskih in razvojnih politikah. Članice OECD z manj kot petino svetovnega prebivalstva ustvarijo skoraj tri petine svetovnega BDP. Slovenija je postala članica OECD julija 2010 in se je pridružila številnim državam, v katerih je OECD že opravila pregled javne uprave.

Republika Slovenija je OECD leta 2010 zaprosila za pregled področij, ki morajo biti zelo dobro razvita za uspešno in učinkovito delovanje države:

- povezava strateškega načrtovanja ter priprava proračuna,
- reorganizacija državne uprave,
- plačni sistem,
- vodenje zaposlenih v javni upravi.

Ugotovitve in priporočila OECD so pomembni za usmeritev in delovanje vlade, hkrati pa so ji v pomoč pri iskanju pravih rešitev in oblikovanju reform.

Predstavitev ugotovitev OECD je potekala junija 2012, s predstavitvijo se je zaključil več kot leto dolg proces pregleda javne uprave. Ugotovitve raziskave OECD so predstavljene v dokumentu »Towards a Strategic and Efficient State« (slovensko: Za strateško vodeno in učinkovito državo). OECD ugotavlja, da je gospodarski razvoj Slovenije uspešen, zaskrbljujoči pa so ne najboljše ekonomske napovedi in naraščajoči javni dolg. Za okrevanje so nujne spremembe na področju javne uprave, ki mora postati usposobljena za doseganje ciljev in ciljno usmerjena. Za zagotavljanje v praksi izvedljive strateške vizije je potrebna učinkovita priprava strategije in njena izvedba. Za izvajanje strategije je potrebna javna uprava z ustreznimi znanji, kompetencami in veščinami.

V okviru raziskave na področju ravnanja s človeškimi viri je pomembna naslednja ugotovitev: »Vladni aparat, ki je ciljno usmerjen in sposoben uresničevati cilje, ter motivirana delovna sila sta ključ do učinkovitega delovanja in uspešnosti javne uprave.«

»Za uspešno opravljanje nalog so potrebni ustrezna velikost, usposobljenost ter motiviranost delovne sile ter sistemi in strukture (vladni aparat), ki nudijo učinkovit

podporni okvir. Slovenija se sooča z več izzivi: z notranjimi strukturami, ki ne dajejo optimalnih rezultatov, s pomanjkanjem strategije na področju zmanjševanja delovne sile in z razmeroma šibkim sistemom upravljanja uspešnosti oz. nagrajevanja. Obstajajo možnosti izboljšanja strukturne učinkovitosti, in sicer, z združevanjem nekaterih funkcij, z izboljšanjem zmogljivosti upravnih enot pri opravljanju storitev in s sprejemanjem ukrepov za minimiziranje tveganja, ki ga predstavlja razraščanje števila agencij. Prav tako se je treba soočiti z oblikovanjem strateškega pristopa pri upravljanju s človeškimi viri, vključno z zmanjševanjem delovne sile, ter okrepiti sistem nagrajevanja, da bi omogočili doseganje rezultatov. Zavezanost k ciljem, ki jo delijo vsi zaposleni v vladnih organih, bi lahko gojili tako, da bi vzpostavili povezavo med osebnimi in organizacijskimi cilji uspešnosti ter cilji uspešnosti na ravni celotnega vladnega aparata, in tako, da bi okrepili sistem nagrajevanja na ravni individualne uspešnosti osebja, pri čemer bi namenili posebno pozornost spodbudam za uspešnost« (MP, 2012).

Slovenija ima urejen individualen sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev in rezultati ocenjevanja se uporabljajo pri odločitvah na področju ravnanja s človeškimi viri. OECD ugotavlja, da ta sistem ni tako učinkovit, kot bi lahko bil, in ni ustrezno uporabljen kot orodje za ocenjevanje uspešnosti v naši javni upravi. Čeprav obstajajo orodja za merjenje uspešnosti in kriterije ocenjevanja, vodilni v praksi slabo razumejo, kako ustrezno in objektivno ovrednotiti uspešnost osebja. Razgovori s kadrovskimi službami različnih ministrstev nakazujejo, da vodje pogosteje ocenjujejo osebje z odlično (najvišja od petih ocen vrednotenja uspešnosti), da bi se zagotovilo njihovo napredovanje skozi plačne razrede. OECD je bilo prikazano, da približno 60 % zaposlenih prejme oceno odlično. To jasno kaže, da vodje potrebujejo usposabljanje o tem, kako učinkovito upravljati uspešnost. Jasno je tudi, da orodja s kriteriji ocenjevanja ne vsebujejo zadovoljivih navodil za razumevanje in kakšna uspešnost mora biti dosežena za določeno oceno. Nezadovoljiva uspešnost je zelo redko uporabljena, kar slabo vpliva na motivacijo javnih uslužbencev, ki dosegajo odlične rezultate. Opazno število zaposlenih v javni upravi bodisi ni dovolj usposobljeno za opravljanje svojega dela ali pa ni zadosti produktivno in OECD navaja, da v to kategorijo spada 10 do 20 % osebja. To je resen problem. OECD je bilo pojasnjeno, da je zelo težko upravljati uspešnost zaposlenih zaradi pritiska pri precenjevanju običajne uspešnosti, saj je ocena neposredno povezana s plačo. Obstaja še sistem nagrajevanja redne delovne uspešnosti, če seveda ni zamrznjen zaradi varčevalnih ukrepov.

Priporočila OECD:

- na podlagi funkcionalnega pregleda znotraj državne uprave je treba združiti in racionalizirati nekatere funkcije;
- opraviti pregled opravljanja storitev in poiskati priložnosti za izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti;
- izvesti strategijo načrtovanja delovne sile za državno upravo in zagotoviti, da bo zmanjševanje osebja pravilno usmerjeno;

- spremeniti trenutni sistem nagrajevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev, ki bi bil bolj povezan s strateškimi cilji, in spodbuditi kulturo, utemeljeno na uspešnosti;
- pripraviti motivacijsko strategijo za zaposlene;
- proučiti ponovno oživitev sistema plačila po uspešnosti in možnosti uporabe nedenarnih spodbud;
- pripraviti novo strategijo ravnanja s človeškimi viri, da bi okrepili centralno vodenje in upravljanje.

11.4 OCENJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI V DRŽAVAH SVE

V državah srednje in vzhodne Evrope so sistemi ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev razširjeni od sredine devetdesetih let. Poljska, Estonija, Slovenija, Slovaška, Litva, Madžarska in Latvija so ocenjevanje delovne uspešnosti formalno institucionalizirale.

Meyer-Sahling (2009, str. 44) ugotavlja, da je trajnostna naravnost po pristopu držav SVE v EU na tem področju upravljanja javne uprave omejena. Velike razlike v kakovosti ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev se ohranjajo naprej. Od leta 2004 ni ugotovljenega bistvenega napredka. Nadalje meni, da bodo sistemi ocenjevanja delovne uspešnosti v državah SVE na splošno potrebovali dodatne spodbude.

V nadaljevanju so prikazani sistemi ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev v državah SVE (Meyer-Sahling, 2009, str. 44-47):

- Češka je edina država, ki nima formalnega sistema ocenjevanja. Vzrok je potrebno pripisati neobstoju zakona o javni upravi. Ocenjevanje delovne uspešnosti se občasno izvaja na ravni ministrstva ali celo na ravni posameznega oddelka, medtem ko so metode in pogostost ocenjevanja različne.
- Poljska ima sistem ocenjevanja delovne uspešnosti, ki pa se v praksi redko uporablja. Delovna uspešnost se ocenjuje na pobudo posameznih direktorjev. Problem je, da se velik del javnih uslužbencev nikoli ne udeleži ocenjevanja, čeprav je določeno, da se ocenjevanje izvaja najmanj vsaki dve leti.
- Slovaška ima nizko stopnjo vzdržnosti na področju ocenjevanja delovne uspešnosti, saj je po pristopu k EU v svoj sistem ocenjevanja uvedla precej pravne negotovosti. Na Slovaškem je bil v preteklosti določen sistem ocenjevanja delovne uspešnosti z uredbo urada za javno upravo. Zaradi ukinitve urada je bila uredba nadomeščena z uredbami posameznih uradov javne uprave. Zaradi takšne organizacije je doslednost pri uporabi sistema ocenjevanja uspešnosti po posameznih ustanovah nazadovala. Ocenjevanje izvaja prvi nadrejeni, navezava na usposabljanje, napredovanje in plačilo je poljubna.
- Litva je po pristopu k EU izvedla reformo, s katero je uvedla ločen sistem ocenjevanja za vodje ustanov, vključno z državnimi sekretarji. Ocenjevanje vodij ustanov in državnih sekretarjev temelji na uresničevanju strateških ciljev ustanov. Merila za ocenjevanje javnih uslužbencev so: produktivnost, kakovost opravljenega dela in usposobljenost. Rezultati ocenjevanja delovne uspešnosti so lahko

priporočila za napredovanje v višji kvalifikacijski razred. Kvalifikacijski razred je pomemben pri napredovanju in pri določanju plačne ravni javnega uslužbenca.

- Estonija ima na voljo dva sistema ocenjevanja delovne uspešnosti. Glavni sistem ocenjevanja je bil uveden leta 1996, po tem sistemu se ocenjevanje izvaja vsake tri leta. Izvajajo ga razpisne in ocenjevalne komisije posameznih ministrstev. Leta 1998 je bil uveden letni razgovor o uspešnosti z uradniki. Razgovore opravljajo neposredno nadrejeni kar pomeni mehkejši pristop do kadrovske politike. Poudarek je na povratnih informacijah o delu, razgovori so bolj neformalni, po ministrstvih se uporabljajo različne metode. Rezultat je lahko predlog za dvig plačnega razreda uradnika ali pa predlog za izplačilo dodatnega bonusa, vendar pa predlog ni nujno uresničen. Na splošno so razgovori o uspešnosti bolj priljubljeni od formalnega ocenjevanja, ki naj bi se izvajalo vsake tri leta. Tako Poljska kot Estonija s svojima sistemoma ocenjevanja delovne uspešnosti nimata veliko pokazati.
- Madžarska ima najspornejši sistem in najzahtevnejše ocenjevanje delovne uspešnosti v državah SVE. Prvotno se je ocenjevanje delovne uspešnosti izvajalo vsake štiri leta, vendar je nastopil problem, ker niso bile določene splošne smernice in se je po ministrstvih sistem uporabljal nedosledno. Od leta 2007 se vlada prizadeva za uvedbo poenotenega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti v vseh vladnih ustanovah. Delovna uspešnost posameznega javnega uslužbenca temelji na pokazateljih uspešnosti, ki se določijo letno in v tesni povezavi s strateškimi cilji vlade. Problem je, ker vlada svoje naloge ne opravlja dosledno, saj strateških ciljev ne navezuje na delovne cilje oddelkov in posameznih javnih uslužbencev. Zato je sistem ocenjevanja delovne uspešnosti izgubil na svoji učinkovitosti. Metoda ocenjevanja vključuje obvezno razlikovanje med uspešnostjo posameznikov, ocenjevalce pa prisili v razvrščanje uradnikov v skupine glede na običajno porazdelitev dela. Ocena delovne uspešnosti javnih uslužbencev neposredno vpliva na nagrado ob koncu leta, vendar pa javni uslužbenci dvomijo o resnični povezavi med ocenjevanjem delovne uspešnosti in zneskom denarne nagrade. Javni uslužbenci lahko pri izvedbi ocenjevanja delovne uspešnosti zahtevajo prisotnost sindikalnega predstavnika, rezultate ocenjevanja pa lahko izpodbijajo celo na sodišču.
- Latvija je sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev uvedla z zakonom o javni upravi, ki je začel veljati leta 2002. Ima podoben sistem ocenjevanja delovne uspešnosti kot Madžarska, vendar je manj togo naravnano. Oba sistema imata skupno značilnost, da se rezultati neposredno navezujejo na kvalifikacijske ravni javnih uslužbencev, ki so ena od dveh možnosti določanja ravni plače javnih uslužbencev. Osnova za ocenjevanje je razgovor, ki vsebuje tudi samoocenitev in dejansko ocenitev. Ocenjevanje organizira državni sekretar, ki ustanovi ocenjevalne komisije za ministrstva. Posebnost je, da komisijo sestavljata vsaj nadrejeni ocenjevanega javnega uslužbenca ter vodja kadrovske službe. Za razliko od ostalih držav Latvija podatke o ocenjevanju učinkovito uporablja za pripravo programov usposabljanja. Ministri pri oblikovanju svojih zahtev za usposabljanje na latvijski Fakulteti za upravo uporabljajo podatke pridobljene iz

ocenjevanja uspešnosti. Akademija nato oblikuje program, ki ustreza zahtevam ministrov.

Čeprav je večina držav SVE uvedla sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev, pa predstavljeni sistemi jasno kažejo, da obstaja potreba po izboljšanju le teh.

12 PREVERJANJE HIPOTEZ IN PRISPEVEK K STROKI

Namen moje naloge je predstaviti in analizirati sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev in ugotoviti, ali je ustrezen in ali javne uslužbence motivira. Iz tega izhajata obe moji hipotezi, ki sem ju skušala dokazati oziroma zavrniti na podlagi predhodno predstavljenih teoretičnih izhodišč in strokovnih raziskav.

12.1 DOKAZOVANJE PRVE HIPOTEZE

H1: Sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev, po katerem se podeli več kot polovica odličnih ocen, je neustrezen.

Analiza podatkov o ocenjevanju delovne uspešnosti javnih uslužbencev v zadnjih letih kaže, da je več kot polovica javnih uslužbencev ocenjenih z odlično oceno, kar je razvidno tudi v spodnji tabeli.

Tabela 16: Ocenjevanje javnih uslužbencev za obdobje 2009–2011

Ocena delovne uspešnosti – 2009, 2010, 2011						
Leto	Ocene v %					Število ocenjenih
	Odlično	Zelo dobro	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
2009	52,7	32,8	13,6	0,8	0,1	26.201
2010	58,8	30,4	10,0	0,7	0,1	25.553
2011	63,3	28,0	8,1	0,5	0,1	25.704

Vir: Tabela št. 15

V javni upravi se delovni učinek uslužbencev ocenjuje nadpovprečno, kot bi Gaussovo krivuljo premaknili v desno.

Normalna porazdelitev doseganja delovnih rezultatov je zakonitost in vse raziskave to trditev potrjujejo, zato ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev ne bi smelo dajati drugačnih rezultatov. To pomeni, da je normalna porazdelitev ugotovljenih delovnih rezultatov pogoj za presojo objektivnosti ocenjevanja delovne uspešnosti.

Ne upoštevajo se postavljeni kriteriji, da se odlična ocena podeljuje samo tistim, ki delo opravljajo visoko nad pričakovanji.

Ocenjevanje delovne uspešnosti je povezano s temeljnim problemom, in sicer s subjektivnostjo celotnega procesa ugotavljanja uspešnosti. Napaka pri ocenjevanju delovne uspešnosti je konstantna napaka ali napaka osebne enačbe, katere značilnost je, da ocenjevalec ocenjuje preblago, ocene se grupirajo okrog določene vrednosti.

Da bi se ocenjevalci izognili zapletom v primeru nižje ocene, svoje podrejene raje ocenijo z višjo oceno. Vodje svoje pristojnosti ne jemljejo dovolj resno in odgovorno, niso na

ustrezni kulturni, etični in moralni ravni, zato njihovo ocenjevanje ne doseže osnovnega namena.

Vodje niso dovolj dobro usposobljeni za učinkovito vodenje in ravnanje z ljudmi pri delu, saj so njihova pričakovanja glede delovne uspešnosti prenizka.

Distribucija ocen je bila prvotno vključena v 117. člen ZJU. Določba se je nanašala na možnost, da se z aktom določi najvišji možni delež ocen odlično in dobro, pri čemer je lahko ta delež v organih različen. Takšna ureditev kaže, da je zakonodajalec predvideval, da se bo v praksi ocenilo preveč uradnikov z najvišjima ocenama, po vsej verjetnosti pa ni imel predstave, da bo delež odličnih ocen tako velik. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B), ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 113/2005 z dne 16. 12. 2005, je črtal 117. člen.

Tudi javni uslužbenci sami so kritični do sistema ocenjevanja delovne uspešnosti, kar dokazuje anketa, izvedena v okviru projekta SIGMA. O preglednosti in poštenosti našega sistema dvomi kar dve tretjini anketirancev. Tak dvom pa ni značilen samo za sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev v Sloveniji, temveč se s tem problemom srečujejo tudi druge države srednje in vzhodne Evrope.

Pogosta je kritika o dodeljevanju predobrih in preveč subjektivnih ocen, ta fenomen je močno razširjen v javnih upravah EU. EIPA kot primer navaja prav Slovenijo, kjer je bilo v letih 2004 in 2005 kar 95 % uradnikov ocenjenih z odlično in dobro oceno, medtem ko jih je bilo samo 5 % ocenjenih kot zadovoljivo in nezadovoljivo.

Sistem ocenjevanja delovne uspešnosti ni tako učinkovit, kot bi bil lahko, in ni ustrezno uporabljen kot orodje za ocenjevanje uspešnosti, vodilni v praksi slabo razumejo, kako ustrezno in objektivno ovrednotiti uspešnost zaposlenih.

Na podlagi zgoraj navedenih dejstev prvo hipotezo potrjujem.

12.2 DOKAZOVANJE DRUGE HIPOTEZE

H2: Sistem ocenjevanja delovne uspešnosti ne motivira odlično ocenjenih javnih uslužbencev.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (in z njim vzpostavitev sistema ocenjevanja in nagrajevanja delovne uspešnosti) je bil postavljen z namenom, da bi vplival na povečanje motiviranosti in uspešnosti javnih uslužbencev.

Številne motivacijske teorije, ki temeljijo na raziskavah organizacijske prakse, individualnega in skupinskega vedenja, razlagajo, kako nagrade vplivajo na vedenje skupine in posameznikov. To pomeni, da so dobljeni podatki neposredno uporabni, ko skušamo predvideti človekovo vedenje v različnih okoliščinah.

Za potrditev druge hipoteze sem uporabila motivacijsko teorijo pričakovanja, povezano z interventnimi ukrepi na področju nagrajevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev, in motivacijsko teorijo pravičnosti.

Teorija pričakovanja (V. H. Vroom, 1964) je ena največkrat uporabljenih zamisli za motiviranje. Posameznik se odloča za vedenje na podlagi odvisnosti med privlačnostjo ciljev in oceno verjetnosti, da bo z izbranim vedenjem dosegel določen cilj. Posameznik je tako motiviran, če si s svojim vedenjem prizadeva doseči zanj privlačne cilje. Valenca je privlačnost cilja oziroma usmerjenost posameznika k temu cilju in je lahko pozitivna, negativna ali pa ima ničelno vrednost. Vodje morajo zaposlene seznaniti s tem, kaj se od njih pričakuje in kako bodo za to nagrajeni. Če bo zaposleni za ustrezno opravljeno delo pričakoval tudi primerno nagrado, si bo pri delu še bolj prizadeval.

Med teorijo pričakovanja in interventnimi ukrepi na področju nagrajevanja delovne uspešnosti je logična povezava, ki negativno vpliva na motivacijo javnih uslužbencev, ocenjenih z odlično oceno. Zaposlenim ne bi smeli zbujati napačnih pričakovanj glede nagrajevanje delovne uspešnosti (kot je bilo to zakonsko določeno) in obljubiti, česar ne bi mogli izpolniti. Motivacija se je s takimi nespretnimi odločitvami zmanjšala ali celo uničila.

Ob potrditvi druge hipoteze ne moremo mimo prve, s katero je bilo potrjeno, da je sedanji sistem ocenjevanja delovne uspešnosti, s katerim se podeli več kot polovica ocen odlično, neustrezen. To pomeni, da so v več kot polovico javnih uslužbencev, ki jim je bila dodeljena ocena odlično, vključeni ne samo javni uslužbenci, ki svoje delo opravljajo visoko nad pričakovanji, temveč tudi tisti, ki delo opravljajo nad pričakovanji oziroma v skladu s pričakovanji. Kaže na to, da so v tej dobri polovici javni uslužbenci, ki si dejansko zaslužijo oceno odlično, in tudi tisti, ki si ne zaslužijo tako visoke ocene delovne uspešnosti.

Teorija pravičnosti (J. S. Adams, 1965) opozarja na pomen pravičnega nagrajevanja za delo, pri tem pa ne temelji na metodološkem instrumentariju, pač pa na zaznavanju subjektivnih ocen zaposlenih. Po tej teoriji namreč zaposleni primerjajo svoje vložke v delovni proces in prejeme z vložki in prejemi drugih, ki so zaposleni v isti ali drugi organizaciji. Pravičnost motivira zaposlene in zagotavlja zadovoljstvo, zaznana nepravičnost pa vodi v nezadovoljstvo in konflikte.

Javni uslužbenci, ki si zaslužijo oceno odlično, niso pravično in pošteno nagrajeni glede na druge manj uspešne, ki so ocenjeni z enako oceno. Takšna praksa ne ustvarja konkurence med zaposlenimi ter ustvarjalnih in ambicioznih uslužbencev ne spodbuja k odličnosti, poleg tega pa ne omogoča nagrajevanja po dejanskem delovnem uspehu posameznika.

Ugotovitev OECD, ki je opravila pregled na področju ravnanja s človeškimi viri v javni upravi, je, da ni motivacijske strategije za zaposlene in da ni vzpostavljenega sistema plačila po uspešnosti. Ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev ne temelji na delovni uspešnosti in ni povezano s strateškimi cilji.

Na podlagi motivacijske teorije pričakovanja lahko potrdimo hipotezo, da sistem ocenjevanja delovne uspešnosti ne motivira javnih uslužbencev, ocenjenih z odlično oceno.

Na podlagi motivacijske teorije pravičnosti lahko potrdimo hipotezo, da sistem ocenjevanja delovne uspešnosti ne motivira tistih javnih uslužbencev, ki si dejansko zaslužijo odlično oceno delovne uspešnosti.

12.3 PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE IN PRISPEVEK K STROKI

Na podlagi ugotovitev, ki so predstavljene v analitično-raziskovalnem delu, predlagam nekaj sprememb za izboljšanje sistema ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev.

- Spremeniti je treba trenutni sistem ocenjevanja in nagrajevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev.

Postavljeni in potrjeni hipotezi jasno kažeta, da je treba spremeniti trenutni sistem ocenjevanja in nagrajevanja delovne uspešnosti, ker ne ustreza zastavljenim ciljem. Za spreminjanje načina vodenja sistema delovne uspešnosti je potrebna podpora na strani vlade, ki mora sprejeti dolgoročno strategijo. Ponovno je treba vzpostaviti nagrajevanje delovne uspešnosti.

- Pri spreminjanju sistema ocenjevanja je treba vključiti širok krog strokovnjakov, predvsem strokovnjake s področja ravnanja z ljudmi pri delu.

Spreminjanje področja sistema, kot je ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev, zahteva vključevanje širokega kroga strokovnjakov, predvsem tudi strokovnjake Fakultete za upravo, ki lahko s svojim znanjem in izkušnjami pomembno prispevajo k izboljšanju obstoječega sistema.

- Postaviti je treba cilje (individualne letne delovne načrte) in delovno uspešnost javnih uslužbencev ocenjevati na podlagi uresničenih ciljev.

Pri ocenjevanju delovne uspešnosti javnih uslužbencev je pomembno, da so najprej jasno postavljeni cilji organizacije in da so ti cilji preneseni na posameznika. Vodja mora podrejene seznaniti s cilji, ki naj bi jih dosegli pri svojem delu. Primerjava ciljev in rezultatov je osnova in merilo za ocenjevanje delovne uspešnosti.

- Uvesti je treba prisilno distribucijo ocen.

Menim, da je določitev prisilne razvrstitve ocen, ki določa kvote, koliko odstotkov javnih uslužbencev lahko razvrstimo v posamezno skupino, učinkovita, če želimo razlikovati uspešnost delavcev. Predlagam naslednjo distribucijo ocen:

- največ 10 % ocen odlično in
- največ 15 % ocen zelo dobro.

Ocena odlično je lahko dodeljena le zgornji desetini najboljših, torej tistim javnim uslužbencem, ki delo opravljajo visoko nad pričakovanji. Seveda pa bi bilo treba tudi za takšen izbor pripraviti natančna organizacijska navodila in celoten postopek izbiranja.

- Izvajanje izobraževanja ocenjevalcev.

Eden od ukrepov za odpravo napak pri ocenjevanju delovne uspešnosti javnih uslužbencev je izobraževanje in usposabljanje ocenjevalcev, ki pa mora biti ciljno zastavljeno. To pomeni, da vodje trenirajo ocenjevanje in so sposobni prepoznavati napake, ki se pojavljajo pri ocenjevanju. Bolj kot bodo izurjeni ocenjevalci, manjša bo možnost napak, če jih že ne moremo v celoti odpraviti. Izobraževanje na tem področju mora biti stalno, nikakor pa ne enkratno dejanje.

- Uvesti moramo odgovornost ocenjevalcev za podeljene ocene.

Napakam pri ocenjevanju se lahko deloma izognemo tudi s skrbno izbiro vodij in spremljanjem njihovega dela. Javna uprava potrebuje za učinkovito delovanje dobro usposobljene vodje. Ocenjevalci morajo imeti osebne kvalitete, biti na ustrezni kulturni, etični in moralni ravni, strpni in objektivni, kajti v nasprotnem primeru ocenjevanje ne doseže osnovnega namena. Zato morajo vodje ocenjevanje delovne uspešnosti podrejenih vzeti resno in odgovorno ter zagotoviti dovolj časa za kakovostno izvedbo ocenjevanja. To nalogo bi morali sprejeti kot izziv in priložnost za lastno potrditev.

- Uvesti je treba sistem ocenjevanja od spodaj navzgor.

Menim, da je treba vzporedno s sistemom ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev vzpostaviti sistem, s katerim bi tudi podrejeni ocenjevali delo svojih nadrejenih po sistemu od spodaj navzgor.

13 ZAKLJUČEK

Zahtevnost dela je bistvena pri vrednotenju dela in ima velik vpliv na višino plače, vendar pa ni edina. Pri višini plače se običajno upoštevajo tudi drugi elementi, kot je na primer delovna uspešnost.

Definicije pojma delovne uspešnosti so različne, najsplošneje pa lahko povzamemo, da je delovna uspešnost primerjava med zastavljenimi cilji in doseženimi rezultati. Najmanjša osnovna celica delovne uspešnosti v organizaciji je posameznik, ki v odnosu z drugimi sodelavci prispeva k uresničevanju ciljev organizacije. Prav zato se morajo cilji organizacije prenesti do najmanjše celice, to je do vsakega posameznika.

Delovno uspešnost lahko merimo ali ocenjujemo, razlika med njima je v merilu. Če je enota mere določena in imamo enoto, s katero merimo, potem govorimo o merjenju delovne uspešnosti, ocenjevanje delovne uspešnosti pa se uporablja tam, kjer merjenje ni izvedljivo. Ocenjevanje delovne uspešnosti deluje na posameznika najbolj neposredno in kot motivacijski dejavnik najučinkoviteje takrat, ko je plača odvisna od njegove delovne uspešnosti.

Ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenega je proces, s katerim pridemo do rezultatov, ki služijo za različne namene, kot na primer: povratna informacija o tem, ali je delodajalec izbral ustrezen kader, odločanje o nagradah, napredovanju, potrebe po izobraževanju ... Predvsem je pomembno, da pred postopkom ocenjevanja postavimo cilje in stanje, ki ga želimo doseči. Za kakovostno ocenjevanje delovne uspešnosti je pomembno, da je jasno določena poslovna strategija podjetja z jasnimi poslovnimi cilji, saj je le tako mogoče ustrezno usmerjati vedenje zaposlenih. Natančneje kot so postavljeni cilji, toliko bolj je možno spremljati rezultate dela. Dobri cilji so jasni in nedvoumni, merljivi, realni in dosegljivi, smiselni in časovno opredeljeni. Predvsem je pomembno, da je ocenjevanje objektivno in pravično kot pogoj za doseganje pozitivnih učinkov ocenjevanja delovne uspešnosti. Pri ocenjevanju delovne uspešnosti se kaj hitro lahko zgodi, da se ocenjevanje zlorabi za namene, ki niso povezani z doseganjem delovne uspešnosti. Da bi zmanjšali tveganje zlorabe ocenjevanja delovne uspešnosti, je nujno uveljaviti načela, ki zagotavljajo smotrno, učinkovito in smiselno uporabo tega orodja. Najpomembnejša načela so presoja delovnih rezultatov (ne delovnih lastnosti), porazdelitev doseganja delovnih rezultatov, ocenjevanje delovne uspešnosti (ne delovnega prispevka), časovna razsežnost merjenja, ocenjevanje delovne uspešnosti (ne navad ali razvad delavca) ter razlikovanje v višini plače na podlagi ocenjevanja. Še zlasti velja opozoriti na načelo porazdelitve doseganja delovnih rezultatov, ki pove, da je normalna porazdelitev ugotovljenih delovnih rezultatov pogoj za presojo objektivnosti ocenjevanja delovne uspešnosti.

Prav tako, kot je pomembna izbira metode za ocenjevanje, je pomembna tudi ustreznost usposobljenost ocenjevalcev. Bolj kot so ocenjevalci izurjeni, manjše so napake.

Najpogostejše napake pri ocenjevanju so napaka halo efekta, napaka prilagajanja konkretnemu vzorcu, konstantna napaka ali napaka osebne enačbe in logična napaka. Pri ocenjevanju delovne uspešnosti je treba nameniti veliko pozornosti metodam za ocenjevanje oziroma pravilni izbiri metode, še zlasti pa ocenjevalcem, ki morajo biti na ustrezni kulturni, etični in moralni ravni, kajti v nasprotnem primeru ocenjevanje ne doseže osnovnega namena.

V sistemu zagotavljanja delovne uspešnosti je poleg načrtovanja ciljev in spremljanja delovne uspešnosti pomembno tudi zagotavljanje povratnih informacij o delovni uspešnosti. Vloga vodje je, da posredujejo podrejenim povratne informacije o njihovi delovni uspešnosti, vendar je spremljanje uspešnosti samo del njihovih nalog. Vodja lahko oceni posameznika le tako, da ima vpogled v širši delovni proces, poleg tega pa je pomembno tudi to, da ima primerne osebne lastnosti in da je strokovno usposobljen za ocenjevanje.

Pomembno je, da vodje razlikujejo letni in ocenjevalni pogovor. Letni pogovor je sistematičen pogovor, ki ga opravi vodja s svojim sodelavcem, in je podlaga za kasnejše ocenjevanje delovne uspešnosti. Namen pogovora je izboljšati zadovoljstvo zaposlenega ter določiti dela in naloge v naslednjem obdobju v smeri njegovega kariernega razvoja. Namen ocenjevalnega pogovora pa je predvsem povratna informacija o uspešnosti in dogovor, kako bi uspešnost še izboljšali.

Ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev poteka na podlagi prispevka posameznega javnega uslužbenca k rezultatom organizacije in je ključna podlaga za njegovo napredovanje. Sedanji sistem ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev je bil sprejet z namenom, da bi javne uslužbence motivirali za visoke delovne rezultate. Podlaga za napredovanje in ocenjevanje javnih uslužbencev so Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede in Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Po ZJU in ZSPJS ločimo ocenjevanje delovne uspešnosti za tri namene: ocenjevanje uradnikov zaradi napredovanja v višji naziv, ocenjevanje javnih uslužbencev zaradi napredovanja v višji plačni razred, ocenjevanje javnih uslužbencev za izplačilo dela plače za delovno uspešnost. Delovna uspešnost javnih uslužbencev se ocenjuje glede na rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kakovost sodelovanja in organizacijo dela in druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

V ZSPJS je napredovanje eden ključnih elementov, ki omogočajo fleksibilnost sistema. Napredovanje je vezano na posameznega javnega uslužbenca, saj izraža njegovo kontinuirano uspešnost pri delu. Javni uslužbenec lahko napreduje na svojem delovnem mestu ali v nazivu, napredovanje pa je povezano z oceno delovne uspešnosti. Javni uslužbenec za vsako leto dela prejme oceno delovne uspešnosti. Napredovalno obdobje traja tri leta, po preteku treh let se preverja, ali javni uslužbenec (glede na prejete ocene) izpolnjuje pogoje za napredovanje v višji plačni razred. Za en plačni razred napredujejo tisti javni uslužbenci, ki v napredovalnem obdobju ob prvem in drugem napredovanju

dosežejo najmanj 11 točk, ob tretjem in četrtem najmanj 12 točk, ob petem 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. Če javni uslužbenec ne zbere dovolj točk, napreduje za en plačni razred, če je v času od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve preteklo najmanj šest let, v tem obdobju pa je dosegel povprečno oceno najmanj tri oziroma dobro.

Analiza podatkov o ocenjevanju delovne uspešnosti javnih uslužbencev je pokazala, da od uveljavitve Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (2008) več kot 78 % javnih uslužbencev opravlja svoje delo visoko nad pričakovanji oziroma nad pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja in da je bila več kot polovica javnih uslužbencev v zadnjih letih ocenjenih z oceno odlično.

Tudi javni uslužbenci so kritični do kakovosti ocenjevanja delovne uspešnosti. Izvedena anketa v okviru SIGME je pokazala, da v povprečju manj kot 40 % anketirancev meni, da je sistem pošten in pregleden. Pomembno sporočilo raziskave je tudi, da je ocenjevanje tako uspešno, kot so dobro zastavljeni cilji pred izvedbo ocenjevanja.

Glavna ugotovitev OECD, ki je opravila pregled delovanja javne uprave v Sloveniji, je, da je treba spremeniti trenutni okvir nagrajevanja zaposlenih, ki bo temeljil na uspešnosti, pripraviti motivacijsko strategijo za zaposlene ter oživiti sistem plačila po uspešnosti.

EIPA je v državah članicah EU opravila raziskavo in analizo na področju ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev ter ugotovila tipične napake pri ocenjevanju, ki se pojavljajo v praksi: trend po zlati sredini, trend po blagosti, halo efekt, učinek hierarhije in ocena v smislu sredstva za doseg cilja.

Raziskava v okviru Sigme je pokazala, da bo v državah SVE potrebno še veliko aktivnosti pri vzpostavitvi ustreznega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Pred pristopom k EU so države naredile velik korak na področju reforme javne uprave, po pristopu leta 2004 pa ni ugotovljenega bistvenega napredka.

Merila vodij očitno niso bila visoka, saj so ocenjevali preblago, ocene so se grupirale okrog določene vrednosti, govorimo lahko o konstantni napaki ali napaki osebne enačbe in o temeljnem problemu, to je subjektivnosti ocenjevanja. V praksi se je delovni učinek ocenil nadpovprečno, kot da bi Gaussovo krivuljo pomaknili v desno. Normalna porazdelitev ugotovljenih delovnih rezultatov je pogoj za presojo objektivnosti ocenjevanja delovne uspešnosti, zato nekateri strokovnjaki vidijo rešitev problema v uvedbi distribucije ocen, drugi pa menijo, da je treba določiti merila kakovosti, postaviti jasne cilje organizacije in posameznika ter zagotoviti ustrezno usposobljenost ocenjevalcev.

Na podlagi zgoraj navedenih dejstev je bila potrjena hipoteza, da sistem ocenjevanja delovne uspešnosti, s katerim se podeli več kot polovica odličnih ocen, ni ustrezen.

Vlada RS je od leta 2009 sprejela nabor ukrepov v javnem sektorju, da bi zmanjšala javnofinančni primanjkljaj zaradi gospodarske krize. Varčevalni ukrepi so sprva veljali zgolj leta 2009, nato pa se je veljavnost podaljševala v naslednja leta. Ukrepi se nanašajo na ukinitve redne delovne uspešnosti, neupoštevanje letnih ocen delovne uspešnosti in prestavljanje napredovanj v nazive in v plačne razrede v prihodnost ter zmanjšanje porabe obsega sredstev iz naslova prihrankov sredstev. Med motivacijskimi teorijami in interventnimi ukrepi je logična povezava, ki negativno vpliva na motivacijo zaposlenih. Javni uslužbenci, ki si zaslužijo oceno odlično, niso pravično in pošteno nagrajeni glede na druge, manj uspešne, ki so ocenjeni z enako oceno. Takšna praksa ne ustvarja konkurence med zaposlenimi ter ne spodbuja ustvarjalnih in ambicioznih uslužbencev k odličnosti, poleg tega pa ne omogoča nagrajevanja po dejanskem delovnem uspehu posameznika.

Na podlagi ugotovitev raziskave menim, da je treba na področju sistema ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev sprejeti naslednje ukrepe:

- spremeniti trenutni sistem ocenjevanja in nagrajevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev (vključno s ponovno vzpostavitvijo nagrajevanja delovne uspešnosti);
- pri spreminjanju sistema ocenjevanja je treba vključiti širok krog strokovnjakov, predvsem pa tudi strokovnjake s področja ravnanja z ljudmi pri delu;
- postaviti individualne cilje, ki so usklajeni s cilji organizacije, in ocenjevati delovno uspešnost javnih uslužbencev na podlagi uresničenih ciljev, uvesti distribucijo ocen;
- stalno izvajati izobraževanje ocenjevalcev;
- uvesti odgovornost ocenjevalcev za podeljene ocene in vzpostaviti sistem ocenjevanja od spodaj navzgor.

S takšnimi ukrepi bo možno zmanjšati tveganja za zlorabo ocenjevanja delovne uspešnosti, povečati motiviranost javnih uslužbencev, nagrajevati po dejanskih delovnih rezultatih in vplivati na večjo učinkovitost javne uprave.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. Austin, J. T. & Klein, H. J. (1996). Work motivation and goal striving. V: Murphey (ur): Individual differences and behaviour in organizations, Jossey-Bass, San Francisco, str. 209–257.
2. Bagon, Judita (2004). Letni pogovori in ocenjevanje uradnikov v letu 2004. *Kadrovske informacije*, št. 14, str. 28–33.
3. Bagon, Judita (2004). Upravljanje delovne uspešnosti v upravi. *Kadrovske informacije*, št. 12, str. 15–20.
4. Bagon, Judita (2010). Vpliv letnega pogovora in ocenjevanja delovne uspešnosti na zadovoljstvo zaposlenih. *Kadrovske informacije*, št. 9/10, str. 23–29.
5. Bohinc, Rado (2001). Smeri reforme javne uprave. V: Žurga, Gordana (ur): *Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave*. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, str. 5–11.
6. Bohinc, Rado (2004). *Delovna in uslužbenska razmerja*. GV Založba, Ljubljana.
7. Bohinc, Rado, Tičar, Bojan (2007). *Upravno pravo – splošni del*. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana.
8. Boxall, Peter, Purcell, John (2003). *Strategy and human resource management*. Palgrave Macmillan, New York.
9. Brejc, Miha (2000). *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
10. Brejc, Miha (2004). *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
11. Brezovšek, Marjan (2004). Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V: Brezovšek Marjan, Haček Miro (ur): *Upravna kultura*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 11–39.
12. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (2004). Predgovor. V: Brezovšek Marjan, Haček Miro (ur): *Upravna kultura*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 5–8.
13. Bučar, France (1969). *Uvod v javno upravo*. Uradni list SRS, Ljubljana.
14. Bučar, France (1981). *Upravljanje*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
15. Bučar, France (2003). *Strankarsko nevtralna javna uprava*. Uprava. Letnik I, št. 1, str. 16–33.
16. Colnar, Marko (2006). *Kako do prenove slovenske uprave*. GV Založba, Ljubljana.
17. Demmke, Christoph (2007). *Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States*. EIPA, Maastricht.
18. Dundleavy, Patrick, Hood, Christopher (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public money and Management*, zvezek 14, 3. izdaja, str. 9–16.
19. Falconer, Peter K. (1997). The new public management: Principles and Practice in the UK. *Javna uprava*, letnik 33, št. 1, str. 85–108
20. Ferfila, Bogomil, Kovač, Polonca (2000). Javne politike in javna ekonomika. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

21. Fournier, Jacques (1997). Preparing for joining the European administrative space. *Sigma Papers*, št. 23, stran 110–113.
22. Haček, Miro (2001). *Sistem javnih uslužbencev*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
23. Haček, Miro, Bačlija, Irena (2007). *Sodobni uslužbenski sistemi*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
24. Haček, Miro, Bačlija, Irena (2012). *Upravljanje človeških virov v upravi*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
25. Hartle, J. (1995). *Reingeneer Your Performance Management System*. Kogan Page, London
26. Ivanko, Štefan, Stare, Janez (2007). *Organizacijsko vedenje*. Fakulteta za upravo. Ljubljana.
27. Jurančič, Ilja (1995). *Plače v gospodarstvu: sistemizacija delovnih mest, metode za vrednotenje dela in merila za ugotavljanje delovne uspešnosti*. Uradni List RS, Ljubljana
28. Klinar, Igor (2006). *Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev*. GV Založba, Ljubljana.
29. Klinar, Igor, Korade Purg, Štefka (2002). *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)*. GV Založba, Ljubljana.
30. Korade Purg, Štefka (2008). Postopek sklenitve delovnega razmerja po Zakonu o delovnih razmerjih in Zakonu o javnih uslužbencih. *Kadrovske informacije – Posebna izdaja*, str. 28–35.
31. Korade Purg, Štefka (2011). Sistem javnih uslužbencev kot del procesa razvoja in modernizacije javne uprave v Republiki Sloveniji. V: Kovač, Polonca, Virant, Gregor (ur.): *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Uradni list, Ljubljana, str. 119–147.
32. Kovač, Polonca (2000). Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa*. Letnik 37, št. 2, str. 279–293.
33. Kovač, Polonca (2004). Novi javni management in slovenska uprava. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.): *Upravna kultura*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 177–196.
34. Kovač, Polonca, Virant, Gregor (2011). Od reform javne uprave v Sloveniji do njene stalne modernizacije. V: Kovač, Polonca, Virant, Gregor (ur.). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, str. 29–49.
35. Kozjek, Tatjana (2008). Zaposlovanje javnih uslužbencev. *Uprava*. Letnik VI, št. 4, str. 77–94.
36. Kresal, Barbara (2009). *Delovno pravo*. Fakulteta za socialno delo, Ljubljana.
37. Lane, Jan-Erik (1995). *The Public Sector*. Sage Publications, London.
38. Lipičnik, Bogdan (1994). Človeški viri in ravnanje z njimi. V: Možina, Stane. *Management*, Didakta, Radovljica. str. 444–487.
39. Lipičnik, Bogdan (1994). Motivacija in motiviranje. V: Možina, Stane. *Management*. Didakta, Radovljica, str. 488–523.
40. Lipičnik, Bogdan (1998). *Ravnanje z ljudmi pri delu*. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
41. Lipičnik, Bogdan (2000). *Organizacija podjetja*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

42. Merkač Skok, Marjana (2005). *Osnove managementa zaposlenih*. Fakulteta za management, Koper.
43. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2009). Trajnost reform javne uprave v srednji in vzhodni Evropi pet let po pristopu k EU. *Dokument sigma št. 44*. SIGMA, Nottingham.
44. Mihalič, Renata (2006). *Management človeškega kapitala*. Založba in Partner d.n.o., Škofja Loka.
45. MNZ (2013). *Zadeva: Odgovor*, št. 100-558/2013/2 z dne 6. 9. 2013.
46. Možina, Stane, Jamšek, Franc (2002). Merjenje in ocenjevanje uspešnosti kadrovske dejavnosti ter delovnih dosežkov. V: Možina Stane (ur): *Management kadrovskih virov*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 249–290.
47. Možina, Stane, Zupan, Nada (2009). Strateški menedžment človeških virov. V: Svetlik, Zupan (ur). *Menedžment človeških virov*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 97–142.
48. Noe, Raymond A., Hollenbeck, John R., Gerhart, Barry, Wright, Patrick (2003). *Human Resource Management*. McGraw-Hill, Boston.
49. Pevcin, Primož (2011). *Menedžment javnega sektorja*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
50. Setnikar Cankar, Stanka, Klun, Maja, Pevcin, Primož, Aristovnik, Aleksander, Andoljšek, Žiga (2009). *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
51. Stuart-Kotze, Robin (2006). *Performance: The secrets of successful behaviour*. Prentice Hall, London.
52. Treven, Sonja (1998). *Management človeških virov*. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
53. Uhan, Stane (2000). *Vrednotenje dela II. Motivacija, Uspešnost, Plača*. Moderna Organizacija, Kranj.
54. Vidič, Branko (2011). Plačni sistem javnega sektorja v Republiki Sloveniji – priporočila organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD). *Kadrovske informacije*, št. 13/14, str. 12–16.
55. Virant, Gregor (2002). *Pravna ureditev javne uprave*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
56. Virant, Gregor (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
57. Virant, Gregor (2009). *Javna uprava*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
58. Zupan, Nada (2000). *Organizacija podjetja*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
59. Zupan, Nada (2009). Zagotavljanje uspešnosti zaposlenih. V: Svetlik, Zupan (ur): *Menedžment človeških virov*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 409–465.

VIRI

1. (1991). Ustava RS (URS). Ur. list RS, ŠT. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013, 47/2013, 47/2013, 47/2013.
2. (1994). Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji. Ur. list RS, št. 52/1994, 49/1995, 34/1996 (45/1996 popr.), 51/1998, 28/1999, 39/1999-ZMPUPR, 39/2000, 56/2001, 64/2001 (78/2001 popr.), 56/2002, 43/2006-ZKolP, 52/2007, 60/2008, 61/2008, 33/2010, 83/2010, 89/2010, 79/2011, 40/2012, 3/2013, 46/2013, 67/2013.
3. (1994). Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ). Ur. list RS, 18/1994, št. 13/1995 Odl.US: U-I-117/93-28, 36/1996, 20/1997-ZDPra, 39/1999-ZMPUPR, 86/1999 Odl.US: U-I-134/96, 98/1999-ZZdrS, 66/2000 Odl.US: U-I-274/97-19, 56/2002-ZSPJS.
4. (2002). Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Ur. list RS 79/2006-ZZPB-F, 46/2007 Odl.US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/2007, 45/2008-ZArbit, 83/2009 Odl.US: U-I-284/06-26, 21/2013-ZDR-1.
5. (2002). Zakon o državni upravi (ZDU). Ur. list RS, št. 52/2002. št. 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, 8/2010-ZUP-G, 8/2012-ZVRS-F, 21/2012, 17/2013 Odl.US: U-I-42/12-15, 21/2013-ZVRS-G, 47/2013.
6. (2002). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Ur. list RS, št. 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl.US: U-I-294/04-15, 75/2005 Odl.US: U-I-90/05-13, 113/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl.US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl.US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl.US: U-I-136/07-13, 40/2012-ZUJF.
7. (2002). Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Ur. list RS, št. 110/2002-ZDT-B, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 27/2006 Skl.US: U-I-60/06-12, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 1/2007 Odl.US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/2007, 95/2007-UPB7, 110/2007 Skl.US: U-I-275/07-5, 17/2008, 58/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 80/2008, 120/2008 Odl.US: U-I-159/08-18, 20/2009-ZZZPF, 48/2009, 91/2009, 98/2009-ZIUZGK, 107/2009 Odl.US: U-I-10/08-19, 108/2009-UPB13, 8/2010 Odl.US: U-I-244/08-14, 13/2010, 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 50/2010 Odl.US: U-I-266/08-12, 59/2010, 85/2010, 94/2010-ZIU, 107/2010, 35/2011, 110/2011-ZDIU12, 27/2012 Odl.US: U-I-249/10-27, 40/2012-ZUJF, 104/2012-ZIPRS1314, 20/2013 Odl.US: U-I-128/11-18, 46/2013, 46/2013-ZIPRS1314-A.
8. (2008). Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS). Ur. list RS, št. 57/2008, 86/2008, 3/2009, 16/2009, 23/2009, 33/2009, 48/2009, 91/2009, 8/2010, Odl.US: U-I-244/08-14, 31/2010, 83/2010, 89/2010, 89/2010, 89/2010, 59/2011, 6/2012, 40/2012, 22/2013, 22/2013, 22/2013, 46/2013.

9. (2008). Pravilnik o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Ur. list RS, št. 51/2008, 91/2008, 113/2009.
10. (2008). Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke. Ur. List RS, št. 53/2008, 89/2008, 98/2009-ZIUZGK, 94/2010-ZIU.
11. (2008). Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Ur. list RS, št. 98/2008, št. 16/2009, 19/2010.
12. (2012). Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (ZIPRS1314). Ur. list RS, št. 104/2012, 46/2013, 56/2013-ZŠtip-1, 61/2013.
13. (2012). Zakon za uravnoteženju javnih financ (ZUJF). Ur. list RS, št. 40/2012, 55/2012 Skl.US: U-I-162/12-5, Up-626/12-5, 96/2012-ZPIZ-2, 104/2012-ZIPRS1314, 105/2012, 25/2013 Odl.US: U-I-186/12-34, 46/2013-ZIPRS1314-A, 47/2013, 56/2013-ZŠtip-1, 63/2013-ZOsn-I, 63/2013-ZJAKRS-A.
14. (2013). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (ZIPRS1314-A). Ur. list RS, št. 46/2013.
15. Council of Europe (2000). Recommendation *No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe*. Privzeto 20. 9. 2013 iz: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=340693&Site=CM>
16. Kovač, Polonca (2013). *Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti*. Privzeto 12. 6. 2013 iz: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniski_svet/kodeks_etike_javnih_usluzbencev_v_drzavnih_organih_in_upravah_lokalnih_skupnosti/index.html
17. MJU (2006). *Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2005 ter izvedbi letnih razgovorov 2006*. Privzeto 10. 07. 2013 iz: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/DPJS/splet_nova/porocilo_uradniki_ocenjevanje_06.pdf
18. MJU (2007). *Poročilo o ocenjevanju uradnikov in izvedbi letnih razgovorov za leto 2007*. Privzeto 10. 7. 2013 iz: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Porocilo_o_ocenjevanju_uradnikov_in_izvedbi_LR_za_leto_2007.pdf
19. MJU (2007). *Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2006 ter izvedbi letnih razgovorov 2007*. Privzeto 10. 07. 2013 iz: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_upravi/index.html
20. MJU (2010a). *Poročilo o ocenjevanju delovne uspešnosti za leto 2008 in napredovanju v letu 2009*. Privzeto 10. 07. 2013 iz: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Porocilo_OcDU_2008_in_napred_2009_1.pdf
21. MJU (2010b). *Poročilo o ocenjevanju delovne uspešnosti za leto 2009 in napredovanju v letu 2010*. Privzeto 10. 07. 2013 iz: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Porocilo_OcDU_2009_in_napred_2010.pdf
22. MJU (2011). *Poročilo o ocenjevanju delovne uspešnosti za leto 2010 in napredovanje v letu 2011*. Privzeto 10. 07. 2013 iz:

- http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_upravi/index.html
23. MP (2013). *OECD pregled javne uprave v Republiki Sloveniji*. Za strateško vodeno in učinkovito državo – Povzetek. Privzeto 11. 07. 2013 iz: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/novice/2012/junij/120622_priporocila_OECD_slo_version_za_splet.pdf
 24. OECD/PUMA (1997). *Managing Government ethics*. Privzeto 12. 6. 2013 iz: <http://www.oecd.org/governance/ethics/1899269.pdf>
 25. Uradniški svet RS (2011). *Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti*. Privzeto 14. 7. 2013 iz: http://www.loskadolina.si/mma_bin.php?id=2011071408181804
 26. Vlada RS (2010). *Opisi ukrepov resorjev*. 67. redna seja Vlade RS, str. 23–28. Privzeto 11. 07. 2013 iz: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/67_seja/priloga_1.pdf
 27. Vlada RS, Kadrovska služba (2003). *Letni pogovor s sodelavcem*. Privzeto 12. 6. 2013 iz: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mju.gov.si/Kadrovski_bilteni/Letni_pogovori_s_sodelavcem_publikacija_2003.pdf