

Lea Pfajfar, Boštjan Udovič

## »Med deklarativnimi zavezami in realnostjo«: upravljanje človeških virov na Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije

*POVZETEK:* Članek proučuje kadrovsko strukturo, izobraževanje in usposabljanje zaposlenih na Ministrstvu za zunanje zadeve (MZZ) od osamosvojitve dalje. Ta tema je zanimiva zato, ker se Slovenija kot majhna država z majhnim številom usposobljenih kadrov zavzema za uveljavitev družbe znanja. Avtorja zanima, koliko MZZ vlaga v izobraževanje in usposabljanje svojih zaposlenih. Rezultati analize vodijo do ugotovitev, da:

a) MZZ premalo vlaga v kadre;

b) izobraževanje in usposabljanje izhajata iz želja vsakega posameznika in se ne odvijata sistemsko;

c) MZZ nima dodelanih instrumentov za spodbujanje izobraževanja, kar vodi do tega, da se ga udeležuje malo zaposlenih.

Zato članek predlaga, da bi veljalo v prihodnosti premisliti o oblikovanju takšne politike, ki bi izobraževanje in usposabljanje kadrov bolj izrazito spodbujala.

*KLJUČNE BESEDE:* izobraževanje, usposabljanje, kakovost, diplomacija, Ministrstvo za zunanje zadeve

### 1 Uvod<sup>1</sup>

Moderna družba se giblje k družbi znanja in razvoja.<sup>2</sup> Da pa bi to družbo lahko dosegli, je treba spodbujati ekonomiko človeškega kapitala z vlaganjem vanj (Blažič 2008: 76ff). Podatki Eurostata (2010) kažejo,<sup>3</sup> da se tako odstotkovno kot nominalno količina vlaganj za izobraževanje in usposabljanje povečuje, ni pa jasno, ali ti vložki vodijo do napredovanja v strukturi znanja ali ne. To vprašanje je še posebej aktualno

1. Najlepše se zahvaljujeva urednici revije Družboslovne razprave dr. Valentini Hlebec ter anonimnima recenzentoma za vse komentarje in predloge, ki so bili zelo korektni in so pomembno prispevali k izboljšanju članka.

2. Več o definiciji družbe znanja (in razvoja) v Udovič in Bučar (2008: 29–31).

3. Gre za podatke, dostopne na spletni strani Eurostat (23. aprila 2010), ki navaja podatke od leta 2000 dalje.

za Slovenijo, ki – na kar opozarja Sistem inovacijskih kazalnikov (EIS – *European Innovation Scoreboard*) (2009) – se sooča z velikim razmikom med vlaganji v 'ekonomiko intelektualnega kapitala' (*inputi*) in rezultati, ki jih ta vlaganja dajejo (*outputi*).

Odsev intelektualnih vložkov v končnih rezultatih je za državo še posebej pomemben na zunanjepolitičnem področju, saj se kadri posamezne države pri svojem vsakodnevnem delu srečujejo z drugimi, konkurenčnimi kadri (Svetlik in Zupan 2009: 21; Murphy in Poist 1992: 54). To je še poseben izziv za male države, kot je Slovenija, ki mora – ravno zaradi majhnega, »omejenega nabora primerne kadra za delovanje v zunanji politiki« (Petrič 1996: 879, 889) – za svoje kadre izbirati posameznike (Farnham in Horton 1996: 32), katerih izobraženost in usposobljenost (poleg drugih primerih osebnih značilnosti) zagotavljajo vnaprejšnjo vidnost in uspešnost v vodenju zadev v mednarodni skupnosti. In ker sta tako izobraževanje kot tudi usposabljanje razumljena kot procesa, je nujno, da potekata sinhrono in kontinuirano (Petrič 1996: 881).<sup>4</sup>

Članek obravnava perečo problematiko izobraževanja in usposabljanja v javni upravi, na Ministrstvu za zunanje zadeve (dalje MZZ). Tako v okviru članka proučujeva, (a) katere so temeljne značilnosti politike izobraževanja in usposabljanja zaposlenih na MZZ ter (b) ovire in težave, s katerimi se pri upravljanju človeških virov sooča MZZ. Znotraj teh dveh raziskovalnih vprašanj oblikujeva tezo, da glede na to, da je bila kadrovska struktura ob začetku slovenske diplomacije (ob t. i. uri nič) sestavljena iz starejših, preizkušenih (jugoslovanskih) diplomatov in mlajših, neizkušenih začetnikov, je MZZ, da bi premostilo ta prepad med »izkušenimi« in »neizkušenimi«, v naslednjih letih svoje zaposlene spodbujalo k neprestanemu izobraževanju in usposabljanju ter v ta proces vložilo tudi veliko finančnih sredstev.

Članek je razdeljen na dva dela. V prvem delu zgoščeno prikazujeva, kako bi morali meriti učinkovitost in kakovost izobraževanja in usposabljanja; kakšen profil kadrov naj bi zagotavljal pot do kakovostne diplomacije ter zakaj je treba dodatnemu izobraževanju in usposabljanju kadrov (tj. investicijam v kadre) posvečati toliko pozornosti. Drugi del se osredotoča na analizo izobraževanja in usposabljanja kadrov MZZ v zadnjih dveh desetletjih. Znotraj njega bova prikazala, kakšen profil kadrov izbira MZZ Republike Slovenije (RS) ter koliko vlaga v znanje in razvoj svojih kadrov. Empirični del bo temeljil na kritični in primerjalni analizi primarnih in sekundarnih virov kot tudi na polstrukturiranem intervjuju, ki sva ga opravila februarja 2010 s sogovornikom, zadolženim za upravljanje človeških virov na MZZ.<sup>5</sup> V zaključku bova izpostavila ključna odprta vprašanja in podala predloge za izboljšanje sistema.

---

4. Brejc (2000: 58) poudarja, da »formalna izobrazba ne zadošča več za uspešno opravljanje poklica, saj znanja, pridobljena med formalnim izobraževanjem, hitro zastarajo«, zato jih mora posameznik vseskozi nadgrajevati. Pri tem ima pomembno vlogo tudi organizacija, v kateri posameznik deluje, saj mora neprestano razvijati človeške zmožnosti (več v Svetlik in Kohont 2009: 193), ki bodo pripomogle k njeni večji konkurenčnosti in uspešnosti (Svetlik in Zupan 2009: 27).

5. Zaradi strukturnih in institucionalnih omejitev MZZ nisva mogla izvesti ankete med zaposlenimi na MZZ, s čimer bi še s kvantitativnim metodološkim aparatom preverjala postavljeno hipotezo.

## 2 Temeljne predpostavke merjenja kakovosti v zunanji politiki in diplomaciji

Merjenje kakovosti in učinkovitosti je v javni upravi (na primer v diplomaciji) težko merljivo (Haček in Bačlija 2007: 62). Eno od orodij, s katerim lahko merimo kakovost delovanja javne uprave, je skladnost s standardi o kakovosti Mednarodne organizacije za standardizacijo (ISO – *International Organization for Standardization*; ISO 9001 in ISO 9004); drugo, boljše merilo pa je model Skupnega ocenjevalnega okvira (CAF – *Common Assessment Framework*), katerega končni cilj je »prispevati k dobremu upravljanju« (Ministrstvo za javno upravo 2007: 8). Med drugim CAF pri merjenju kakovosti posebno pozornost posveča področju zaposlenih, ki jih opredeli kot »največji kapital organizacije«, saj »način, kako zaposleni medsebojno sodelujejo in obvladujejo razpoložljive vire, določa uspešnost organizacije«. Tako je organizacija (v našem primeru MZZ) tista, ki »upravlja, razvija in sprošča kompetence in popolne zmožnosti svojih zaposlenih na ravni posameznika, skupine in celotne organizacije, da bi s tem podprla svoje načrtovanje in strategijo ter zagotovila učinkovito delovanje procesov« (Ministrstvo za javno upravo 2007: 17).

Čeprav je vse povedano »lepo slišati«, pa je ključno vprašanje, kako zahteve ISO in CAF prenesti v prakso, tj. v ustvarjanje izobraženih in kakovostnih kadrov v zunanji politiki in diplomaciji. Težava pri aplikaciji standardov kakovosti v diplomaciji je, da je področje zunanje politike (in diplomacije) močno izpostavljeno dvojici politika – stroka in zato še toliko bolj občutljivo za *ad hoc* procese in izbire. Če v drugih razdelkih javne uprave (tj. ministrstvih in paradržavnih institucijah) morebitni zdrsi pri izboru primerne kadra niso tako akutni, saj se jih da hitro nevtralizirati, če pride do napake, pa je področje zunanje politike poleg notranje javnosti izpostavljeno tudi zunanji javnosti. Neprimerni spodrseljavi v zunanji politiki in diplomaciji so tako še bolj problematični, zato se jim velja intenzivneje ogibati z neprestanim izobraževanjem (Trebar in dr. 1991: 100) in usposabljanjem kadrov,<sup>6</sup> ki na teh področjih delujejo. To lahko dosežemo z dvema korakoma: a) prevlado profesionalizma in b) izogibanjem birokratizaciji.

a) Kot ugotavlja Kosin (2004), je profesionalizem predpogoj za vsako diplomatsko aktivnost. Petrič (1996: 891–892) predpostavlja, da je profesionalen kader (v zunanji politiki in diplomaciji – op. L. P. in B. U.) tisti, ki obvlada vsaj dva tuja jezika, mednarodne odnose, mednarodno pravo in mednarodno ekonomijo. Petriča »nadgrajuje« Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-UPB1; UL RS 113/2003), ki določa še dodatne pogoje za zaposlitev na MZZ, ki naj bi zagotavljali profesionalizem, in sicer (i) psihofizično sposobnost ter (ii) osebnostno primernost. Za slednjo lahko v ZZZ-UPB1 najdemo nekakšno ohlapno pojasnilo, kaj to je, medtem ko za prvo pojasnila ni, prav tako psihofizičnih sposobnosti tudi ne preverjajo.<sup>7</sup>

6. Cilj usposabljanja zaposlenih naj bi stremel k »razvijanju sposobnosti« (Svetličič in Kajnič 2009), ki jih »posameznik nadalje potrebuje za delo« (Žnidaršič in dr. 1990: 81).

7. Slednje lahko komentirava tako, da kriteriji sicer obstajajo, težko pa je ocenjevati njihovo aplikativnost in sledljivost njihovih rezultatov.

b) Drugič, diplomacija ne sme biti birokratska institucija (prim. Hummel 1982: 28), saj lahko to vodi do zmanjšanja produktivnosti (učinkovitosti) njenega delovanja (glej Huntley in Kleiner 2005: 52–53). Tako mora biti dober diplomat strokovno usposobljen posameznik, ki je tudi široko razgledan, kultiviran in umirjen, obenem pa komunikativen, inteligenten, preudaren, analitičen, uravnotežen in diskreten (Dragan 2009). Prav tako pa mora biti sposoben individualnega dela in dela v skupini (Caillier 2008: 28) ter si mora s svojim poznavanjem in primernim obnašanjem zagotoviti širok dostop do politične in intelektualne elite v državi, v kateri deluje (Petrič 1996: 893). Vse te aktivnosti diplomata morajo biti ciljno usmerjene. Problemov moderni diplomat ne sme prilagajati sebi (načelo *salami*) (Bučar 2001: 149), ampak jih mora reševati kot celoto, saj le tako lahko prihaja do boljših (neparcialnih) rešitev.

Dejansko sta procesa profesionalizacije in debirokratizacije zunanje politike in diplomacije dve strani istega kovanca, a z različnimi rezultati. Sinergije med obema lahko dosegamo le s procesoma izobraževanja in usposabljanja posameznikov.<sup>8</sup> A tu ne gre le za formalno izobraževanje, ampak ima velik pomen tudi neformalno izobraževanje, tj. koncept *learning by doing*, ki vodi do tega, da se posamezniki (do) izobrazijo v postopku sodelovanja in izmenjave izkušenj z drugimi. Da bi zagotovili tak pretok »dobrih praks in znanj«, pa morajo institucije in odločevalski procesi preiti od vertikalne k horizontalni odločevalski matriki (Dimovski in dr. 2005). Ta ponuja večje možnosti izmenjave izkušenj, mnenj in praks, kar na eni strani spodbuja kritično razmišljanje, na drugi pa krepi komunikacijske veščine (Farnham in Horton 1996: 110; Manns in Waugh 1989: 891), ki so v globaliziranem svetu hitrega pretoka informacij nujni predpogoj uspešnosti (prim. Trahant 2008: 1). Rezultat tega je, da je posameznik, ki svoje znanje in vedenje ne prestando oplaja, bolj odporen na politične pritiske, katerim se je v zunanjepolitičnih postopkih odločanja skorajda težko ogniti. V nasprotnem primeru birokratskega razmišljanja pa posameznik ne loči »strokovnih od političnih odločitev«, kar pomeni, da oboje obravnava v enakem okviru in razmišljanju.

Kako torej preseči to *kvadratura kroga*, ko govorimo o strokovnosti in profesionalnosti, ter kako zagotoviti, da se načrtani ukrepi ne bodo izrodili v birokratsko odločanje oziroma da birokratsko odločanje ne bo omejevalo vpeljevanja ukrepov za

---

8. V tem prispevku se – zaradi omejenosti prostora – ne ukvarjava z različnimi definicijami izobraževanja in usposabljanja, a zaradi metodološke natančnosti navajava definiciji izobraževanja in usposabljanja, ki se nama zdita primerni za obravnavano tematiko. Tako je izobraževanje (Olaniyan in Okemakinde 2008: 157) dolgotrajen in načrten proces razvijanja posameznikovega znanja, sposobnosti in navad, ki mu omogočajo vključitev v družbo in delo (Jereb 1998: 177; Brejc 2000: 59). Za razliko od njega pa je usposabljanje razvijanje znanja, sposobnosti in spretnosti, ki jih zaposleni potrebuje za opravljanje dela na delovnem mestu (Možina in dr. 1998: 502; Brejc 2000: 59). Temeljna razlika med konceptoma je torej v tem, da je izobraževanje bolj splošne narave, medtem ko je usposabljanje ciljno usmerjeno (Stivers in Hummel 2007: 1017), običajno krajše narave in se pogosteje ponavlja.

spodbujanje profesionalnosti in strokovnosti? Trdiva, da je predpogoj za to izobraževanje in usposabljanje kadrov, kar omogoča, da

- a) postanejo bolj odporni na 'politične zahteve';
- b) ne podležejo birokratskemu načinu razmišljanja, ki se rado razvije v nekonkurenčnih krogih po načelu 'manj je več' (*less is more*);
- c) so sposobni reševati težke probleme, ne da bi jih nujno poenostavljali in s tem izgubili posebnosti teh problemov, ki so težko rešljive;
- d) so bolj vpeti v razširjeno politično, gospodarsko, politično in obrambno strukturo in jo bolj poznajo, kar jim daje večje možnosti za širok spekter odločitev.

Ob vsem tem se zavedava, da je temelj uspešnosti posameznika odvisen od tega, v kolikšni meri celoten upravni/uslužbeni sistem, ki mu posameznik pripada, spodbuja posameznika k neprestanemu izobraževanju in usposabljanju. To je še toliko bolj pomembno na področju zunanje politike, saj kadri, ki delujejo v zunanji službi, predstavljajo državo in določajo njen ugled v mednarodni skupnosti. Prav zaradi tega se je v zgodovini močno razvil sistem neprestanega izobraževanja diplomatov. Tako ima danes veliko držav široko mrežo formalnega, polformalnega in neformalnega izobraževanja diplomatov – t. i. diplomatske šole (Petrič 1996: 891) – ki dajo diplomatu obilico znanj, a hkrati pridobivanje teh znanj ni statičnega značaja. Na teh šolah je poudarek tako na teoriji kot praksi, predvsem pa je ključ do uspešnosti teh šol v povezovanju med obema.

### 3 Kakšne naj bi bile temeljne značilnosti izobraževanja in usposabljanja diplomatov male države (in s tem Slovenije)?

Kosin (2004: 640) ugotavlja, da mora biti dober diplomat (male države – op. L. P. in B. U.) generalist in hkrati specialist ter sočasno dober vodja, saj majhno število kadrov na veleposlaništvih (prim. Svetličič in Kajnc 2009: 72) vodi do tega, da morajo obstoječi kadri opravljati vse vrste poslov (prim. Udovič 2011). Tako morajo biti sposobni delovati usklajeno navznoter, tj. izvajati koordinacijo med različnimi sektorji in ravnmi znotraj ministrstva (prav tam; glej Meier in Hicklin 2007: 587), hkrati pa biti usposobljeni za delovanje navzven, kar se kaže zlasti v pogajalskih znanjih in prepoznavnosti, saj so diplomati malih držav praviloma bolj na 'stranskem tiru' v primerjavi z diplomati velikih držav. Izobraževanje diplomatov malih držav mora torej slediti popolnnevanju vrzeli v njihovem znanju (Bertucci 2006: 179; Miglič 2002: 127; Pilichowski in dr. 2007: 157) oziroma iskanju niš (Svetličič in Kajnc 2009: 66ff), ki jih mala država lahko (iz)koristi za doseganje svojih zunanjepolitičnih ciljev. Da pa bi to dosegli, moramo najprej vedeti, 'kaj želimo' (cilji) in 'kako bomo to dosegli' (obnašanje, kompetence, proces) (Bilgin 2007: 94–95). Pri tem pa se soočamo z dvema vrstama tveganj: preveliko centralizacijo osebja in nezmožnostjo hitrega prilagajanja okolju (Pilichowski in dr. 2007: 157). Obe tveganji dušita iniciativo posameznika in ustvarjata birokracijo, ki postane robotski aparat, brez želje po spremembah (Kajnc in Svetličič 2009).

Da bi se temu izognili in da bi okrepili pobude, moramo diplomatskim predstavnikom zagotoviti primerne priprave (pred začetkom nastopa funkcije) za delovno

mesto, ki ga bodo opravljali (Kosin 1997: 233).<sup>9</sup> Priprave morajo zajemati seznanitev kandidata s problematiko odnosov z državo, kamor odhaja, ter poglobitev znanj na področju mednarodnih odnosov, mednarodnih ekonomskih odnosov, mednarodnega prava, diplomatske prakse in protokola. Na eni strani je pomembno, da diplomat vlaga v lastno splošno izobrazbo (zgodovino, umetnost) in se usposablja v družabnih stikih (šport, ples), na drugi strani pa mora kandidat za doseganje uspehov dobro razumeti mesto Slovenije v svetu (Petrič 1996: 895). Če povzameva, mora biti dober diplomat izobražen ter sposoben neprestanega ustvarjanja in absolviranja mehkih znanj (veščin) (Svetličič 2010), hkrati pa ga morajo odlikovati prijaznost do ljudi in strogost do problemov (Fisher in Ury 1999), discipliniranost, odprtost in racionalnost. Imeti pa mora tudi izrazite vodstvene sposobnosti (Jazbec in dr. 2009: 60).

#### **4 Izobraževanje in usposabljanje kadrov Ministrstva za zunanje zadeve: formalni pogoji in (vsakodnevna) realnost**

Pregled in analiza izobraževanja in usposabljanja uslužbencev MZZ, ki jo predstavlja v nadaljevanju te razprave, temeljita na kombinaciji analize dostopnih podatkov, primarnih in sekundarnih virih ter polstrukturiranem intervjuju s sogovornikom, zadolženim za upravljanje človeških virov na MZZ.

Osnovno vprašanje, ki se nama postavlja pri analizi, je, kako na MZZ ugotavljajo potrebe po izobraževanju in usposabljanju kadrov ter ali upoštevajo interese, znanja, motive idr., kar vpliva na odločanje posameznika za izobraževanje in usposabljanje. Odgovori različnih sogovornikov (s katerimi smo opravili testno fazo pogovorov pred izvedbo polstrukturiranega intervjuja) kažejo, da je sistem izobraževanja in usposabljanja na MZZ »tog« in nizkoodziven na zahteve in potrebe povpraševalcev. Obstajajo notranji razpisi za izobraževanje, na katere se je treba prijavit, in znotraj teh dobi posameznik možnost za izobraževanje oz. usposabljanje. Izven razpisov je izobraževanje in usposabljanje redko. Prav tako razgovori kažejo, da je vsebina razpisov jasna vnaprej in da se redko iz leta v leto spreminja. Poleg tega se je potek izobraževanja in usposabljanja v zadnjih letih oblikoval tako, da je bil večinoma opravljen znotraj, tj. institucionalno (razen za tečaje tujih jezikov). Tako je bila na primer komisija za diplomatski izpit sestavljena iz notranjih strokovnjakov, ki so tematiko predavali, nato pa bili tudi izpraševalci.

Čas in nezanimanje za izobraževanje in usposabljanje (z izjemo nujnega, tj. diplomatskega izpita in priprav na odhod v tujino) sta pokazala, da je na tem področju treba nekaj narediti. Novelacija Zakona o zunanjih zadevah leta 2009 (UL RS 108/2009) je že predvidela uvedbo dveh izpitov, tj. diplomatskega in višjega diplomatskega izpita, kar naj bi bil prvi korak k spodbujanju permanentnega izobraževanja in usposabljanja na MZZ. Zadeva je bila operacionalizirana januarja letos, ko je minister za zunanje

---

9. Ko govorimo o pripravah, moramo vedno razmišljati o širšem kontekstu priprav. Tako niso nujne priprave samo *ad personam*, ampak morajo vključevati tudi partnerje in družinske člane.



zadeve Samuel Žbogar objavil pravilnik o diplomatskem in višjem diplomatskem izpitu (UL RS 1/2011). Strokovnoizobraževalni svet MZZ je na podlagi tega pravilnika aprila 2011 pozval notranjo in zunanjo zainteresirano strokovno javnost k prijavi za organiziranje predavanj in izvedbo izpitov. Kljub temu da je bilo pozvano veliko število zunanjih institucij, pa je bilo število prispelih prijav dokaj nizko, kar kaže tudi na relativno nezainteresiranost zunanjih institucij za izvedbo izobraževanja in usposabljanja diplomatov.

Ta kratek oris značilnosti sistema izobraževanja in usposabljanja bova v nadaljevanju razdelala natančneje, in sicer v dveh delih. V prvem delu analizirava formalne pogoje (predvsem vezane na izobrazbo in usposobljenost) za zaposlovanje na MZZ; drugi del pa prikazuje upravljanje človeških virov na MZZ 1991–2009 in njegove temeljne dileme.

#### 4.1 Formalni pogoji za zaposlovanje kadrov

Država kot ključni akter v mednarodni skupnosti dnevno sprejema vedno več odločitev. S tem pa narašča tudi potreba po specialistih za posamezno področje (Molitor 1960: 394). Kakor predpostavlja teoretični okvir, lahko torej MZZ kljub birokratskim omejitvam s pravilnim izborom (strokovnega) kadra, ki aktivno posega v zunanjepolitični proces države, zagotavlja večjo kakovost in učinkovitost slovenske diplomacije. Izbor kadrov v slovenski diplomaciji (z namenom dosegeti izbor strokovnega kadra) opredeljuje slovenska zakonodaja. ZZZ (ZZZ-1C; UL RS 108/99) (41. člen) in Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3; UL RS 65/2008) (27. člen) določata, da se mora kader (za zaposlovanje v javni upravi – op. L. P. in B. U.) izbirati na osnovi javnega natečaja,<sup>10</sup> k čemur ZZZ-1C dodaja še obveznost preizkusnega testa. Izbrati se mora »kandidat, ki se je v izbirnem postopku izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto« (ZJU, 62. člen).<sup>11</sup> To potrjuje tudi intervjuvanec, ko pravi, da se skladno z zakonodajo, s posebnimi psihofizičnimi testi, preizkusom znanja tujih jezikov in osebnim pogovorom izbira najbolj kompetenten, torej strokoven in profesionalen kader (Intervju 2010). ZJU (86.–87. člen) nadalje z namenom zagotavljanja strokovnosti kadra v slovenski diplomaciji določa predpise in pogoje za imenovanje v naziv (predpisana izobrazba – za naziv prvega kariernega razreda je tako zahtevana najmanj univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba s specializacijo oziroma magistriranjem; strokovni izpit; znanje uradnega jezika). ZZZ-1C (92. člen) zahtevi po zadostni izobrazbi za pridobitev nazivov doda tudi potrebo po izkušenem kadru (najmanj dve leti službovanja v tujini z diplomatskim ali konzularnim nazivom ter najmanj dve leti opravljanja strokovnih

10. Izbor kadrov mora biti pravičen in odprt za vsakogar (Farnham in Horton 1996: 109).

11. Ta test je zanimiv z vidika preverjanja znanja. Poleg splošnega znanja o tematiki MZZ na testu preverjajo znanje s področja razpisanega delovnega mesta, kar je – če gre za specifično delovno mesto – skorajda nemogoče primerno opraviti, saj je znanje s takšnega (specifičnega) področja redko mogoče dobiti drugod kot v instituciji. V takšnem okviru obstaja možnost, da institucija znotraj svojega okvira izvede javni razpis, a s postavitvijo vprašanj na »preizkusnem testu« že vnaprej izloči večino kandidatov.

del na področju zunanjih zadev na MZZ).

Za ilustracijo: pri imenovanju vodij predstavništva RS v tujini se ocenjujejo strokovna primernost kandidata, delovna uspešnost, znanje in izkušnje s področja dela, ki ga pokriva diplomatsko-konzularno predstavništvo (DKP), ter obvladovanje tujih jezikov.<sup>12</sup> Pomembne so tudi veščine, sposobnosti in osebnostne lastnosti (Navodilo o postopku za imenovanje vodij predstavništva RS v tujini, 3. člen). Za vodjo diplomatskega predstavništva ali konzulata je tako lahko imenovan diplomat, ki ima »najmanj 14 let delovnih izkušenj in je najmanj tri leta opravljal delo na diplomatskem delovnem mestu v diplomatskem predstavništvu ali konzulatu« (ZZZ-1C, 27. člen). Izjemoma pa je lahko imenovan tudi posameznik, ki »ima univerzitetno izobrazbo [in] najmanj 14 let primerljivih delovnih izkušenj na področju zunanje politike, mednarodnih odnosov, mednarodnih ekonomskih odnosov ali mednarodnega prava, od tega vsaj tri leta vodstvenih delovnih izkušenj; obvlada angleški in še en tuj jezik na višji ravni« (ZZZ-1C, 27. člen). S tem se odpira možnost imenovanja nekariernih diplomatov, kar je Slovenija že poznala ob osamosvojitvi (prim. UL RS 1/91). To, da je za diplomacijo male države dobro, da ima poleg profesionalnih tudi neprofesionalne diplomate, zagovarja tudi Petrič (1996: 895), ko pravi, da »ni smotrno in racionalno, če bi se [diplomacija malih držav] zaprla in omejila le na tako imenovane karierne diplomate. To bi jo odrezalo od intelektualnih jeder, kjer se tudi izven MZZ profesionalno ukvarjajo z mednarodno problematiko.«

Ne glede na to, ali gre za 'profesionalnega' ali 'neprofesionalnega' kandidata, pa naj bi bili kriteriji izbora enako strogi. Poleg vsega naštetega intervjuvanec (Intervju 2010) poudarja, da so pri izboru »pomembne njegove pogajalske in retorične spretnosti, analitična znanja, strokovno znanje za posamezno področje ter znanje tujih jezikov«.

Poleg strokovnosti in pogajalskih sposobnosti MZZ v okviru koncepta dobrega diplomata/pravilnega kadra razume tistega zaposlenega, ki si želi delati v tujini<sup>13</sup> in se brez večjih težav prilagaja spremembam. Imeti mora urejeno »družinsko življenje«<sup>14</sup> (družina mu mora slediti tudi v tujino)<sup>15</sup> ter biti dober v medosebnih odnosih (nekonfliktnost, prilagajanje). Nenazadnje mora biti pripravljen opravljati tudi dodatno delo, torej ne le tistega, ki ga je dolžan opraviti v skladu s pogodbo o zaposlitvi (Intervju 2010). MZZ zato iz vseh prejetih prošenj najprej izbere tiste, ki formalno ustrezajo pogojem za zaposlitev, nato točkuje listinsko dokumentacijo, najboljših pet pa povabi

12. Dejansko se moramo zavedati, da so vsi ti kriteriji kvalitativni in jih je kot takšne težko ovrednotiti. Na oceno poleg osebnih kvalitetev gotovo vpliva sposobnost mreženja in pripriljivosti izbirne komisije.
13. Ena od anketirank v Pirnatovi študiji (v Jazbec in dr. 2009: 38) navaja: »Odhod v tujino po sedanjem sistemu preprosto ni vabljen in daje prednost diplomantom brez družine, moškim, samskim ali ločenemu življenju.«
14. Ni najbolj jasno, kaj naj bi pomenila »urejenost družinskega življenja«; iz pogovorov lahko sklepava, da to pomeni, da mora biti uslužbenec v zunanji službi uglajen in ne sme imeti odprtih problematičnih družinskih vprašanj, kot na primer medijsko razvpita [zahtevna] ločitev od sozakonca, nasilje v družini idr.
15. Pirnat (v Jazbec in dr. 2009: 63) ugotavlja, da je 'sledenje družine' v tujino zelo pomembno za kakovost dela diplomatskega uslužbenca v tujini.



na preizkus znanja tujih jezikov in na test osebnostne primernosti. Nato opravijo še razgovor z najboljšimi tremi kandidati in izberejo najbolj primerne za določeno delovno mesto (Intervju 2010).

Kriteriji izbora so formalno zelo ostri, a zavedati se je treba omejitev, ki se odvijajo znotraj teh kriterijev. Prva omejitev je nabor kadrov. Ta se kaže izrazito pri specifičnih delovnih mestih, kjer je ustreznih kadrov malo. Znotraj takega majhnega nabora so tudi možnosti za izbor kadrov omejene. Zato smo v zadnjih letih priča pogostemu ponavljanju razpisov za nižja (neveleposlaniška) delovna mesta v zunanji službi, saj se kandidati za takšna mesta redko prijavljajo; pogosto se celo zgodi, da na tak razpis ne prispe nobena prijava. Druga omejitev pri prijavljanju za zunanjo službo je »zaposlitev za določen čas«, ki *a priori* določenemu kandidatu ne daje možnosti za prijavo na določeno delovno mesto, saj je določeno, da zaposleni za določen čas ne morejo (razen začasno) službovati v tujini. Ta omejitev majhen izbor še skrči. Tretjič, delovanje v tujini zahteva tudi različne spodbude. Če posameznik, ki bi se morda prijavil za zunanjo službo, ugotovi (»preračuna«), da bo po odhodu glede na količino dela,<sup>16</sup> finančnih sredstev<sup>17</sup> in drugih zadev na slabšem, se za prijavo preprosto ne odloči. Četrta zadeva, ki vpliva na nabor primernih kadrov za zunanjo službo, je lokacija DKP. Bližje ko je to Sloveniji, več je prijav. Tako ima MZZ vedno največ prijav za Zagreb, Dunaj, Celovec, Trst, Rim, Bratislavo, Sarajevo, Beograd; malo (oz. včasih nič) pa je prijav za Peking, Moskvo, New Delhi, Tokio, Kijev itd. To dejstvo kaže na tipično značilnost Slovencev, in sicer njihovo nemobilnost. Pri bližnjih DKP predvidevajo, da bodo lahko »pogosto doma«, poleg tega pa so jim kulture teh držav bolj poznane; oddaljena DKP pa so prav zaradi geografske oddaljenosti in oddaljenosti kultur že vnaprej nezanimiva, in tako je število prijav primerno nižje.

Tako ugotavlja, da velja pravila, ki obstajajo, tolmačiti v duhu, in ne po črki. Zato bi morale MZZ ta pravila še bolj dodelati, pri čemer bi kot kriterij (za izbiranje posameznikov za zunanjo službo) izpostavilo tudi željo po neprestanem usposabljanju in izobraževanju; sočasno pa bi morale določena mesta v zunanji službi narediti bolj privlačna. To pa lahko izvede z različnimi spodbudami, ki se v sedanjem sistemu bolj ali manj ne pojavljajo.

#### 4.2 Upravljanje človeških virov MZZ 1991–2009

Začetki analize profila kadrov slovenske diplomacije segajo v čas osamosvojitve Slovenije, ko je bilo pravzaprav šele treba vzpostaviti MZZ in posledično v kratkem času zaposliti čim več usposobljenih posameznikov (tj. strokoven kader), ki naj bi ureničevali konkretne naloge, ki v večini niso bile več rutinsko delo (na primer priprava gradiv za projekte osamosvajanja, redne in izredne seje izvršnega sveta, skupščine, predsedstva, delovanje v vojnih razmerah, spremstvo opazovalnih misij Evropske unije

16. Ta izhaja predvsem iz zahtevnosti zunanje službe in povprečne majhnosti slovenskih veleposlaništev v tujini.

17. Razgovori so potrdili, da je razpon med dodatki za skupno zakonsko življenje, za šolanje otrok idr. družinske dajatve in stroški v tujini manjši kot v notranji službi, kar je še eden v vrsti dejavnikov, ki posameznike odvrčajo od kandidiranja na razpisih za zunanjo službo.

(EU), priprave na haaško konferenco) (MZZ 1992: 46). Leto 1992 je bilo za slovensko MZZ prelomno leto, saj je bila januarja tega leta Slovenija priznana kot samostojna država in je takoj zatem začela vzpostavljati svojo diplomatsko mrežo. Kot ugotavlja letno poročilo MZZ (1993: 153–155), se je MZZ pri zaposlovanju najboljših kadrov soočalo s številnimi preprekami, ki so temeljile predvsem na strukturnih značilnostih vzpostavljanja diplomacije novonastale države (na primer neprimerni delovni pogoji, slabo plačilo za zahtevno delo itd.). Kljub temu se je z leti število diplomantov slovenskih in svetovnih univerz v diplomatskem aparatu začelo povečevati.

Podatki kažejo, da je MZZ leta 1995 zaposlilo 19 pripravnikov s VII. stopnjo izobrazbe (MZZ 1996: 84); leta 1996 20 s VII. stopnjo, 1 s VI. stopnjo in 1 s V. stopnjo izobrazbe (MZZ 1997: 110); leta 1998 11 s VII. stopnjo izobrazbe in 4 s V. stopnjo izobrazbe (MZZ 1999: 104) ter leta 2000 18 s VII. stopnjo in 3 s V. stopnjo izobrazbe (MZZ 2001: 177). Ob 10. obletnici obstoja samostojne Slovenije je bilo na DKP zaposlenih 212 uslužbencev, od tega že kar 163 diplomatov (MZZ 2002: 122). Sklenemo lahko, da se je v prvem desetletju obstoja Slovenije kot samostojne države število zaposlenih z univerzitetno izobrazbo (in posledično večjo strokovnostjo) nenehno povečevalo.

Vključevanje v evroatlantske povezave je vodilo do skokovite rasti zaposlenosti na MZZ in DKP v času predpristopnih pogovorov. Tako je bilo v letu 2002 na DKP zaposlenih 233 uslužbencev MZZ, od tega kar 183 diplomatov (MZZ 2003: 345). Leto kasneje se je število slednjih povečalo na 201, poseben pomen pa je pridobilo vojaško-obrambno področje (akreditiranih je bilo kar 31 vojaških predstavnikov) (MZZ 2004: 519). Ob koncu leta 2004 je na DKP delovalo 22 diplomatov za gospodarsko področje (več o tem v Udovič 2009) in 31 predstavnikov za vojaško/obrambno področje (MZZ 2005: 468).

Po vstopu v EU in Severnoatlantsko zvezo (NATO) je slovenska zunanja politika imela pred seboj še dva izziva: predsedovanje Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) leta 2005 in Svetu EU leta 2008. Zato se je zaposlovanje v obdobju 2005–2008 radikalno povečevalo, MZZ je razpisalo tudi kar nekaj pripravništev, višek pa je politika zaposlovanja dosegla v drugi polovici leta 2007, ko je bilo vseh zaposlenih na MZZ 711, od tega polovica v zunanji službi. Število zaposlenih se je po koncu predsedovanja zmanjšalo na raven iz leta 2006, pri čemer velja opozoriti, da so številne kadre, ki so se v predsedovanju izkazali, odslovili, in tako je s kadri odteklo tudi »predsedovalno znanje«.

Če število zaposlenih analiziramo še po strukturi, lahko ugotovimo:

- a) Vse od osamosvojitve in vzpostavitve lastne diplomatske mreže dalje je MZZ zaposlovalo večinoma posameznike s VI. ali višjo stopnjo izobrazbe (prim. MZZ 2007: 128).<sup>18</sup>

---

18. Podatki iz letnega poročila MZZ za leto 2009 poročajo, da je imelo »16 uslužbencev doktorat, 102 magisterij ali specializacijo, 377 univerzitetno stopnjo izobrazbe, 28 visoko strokovno in 14 uslužbencev višjo izobrazbo, 80 srednješolsko izobrazbo, drugo pa 15 uslužbencev« (MZZ 2010: 137). Tu lahko vidimo velik preskok v korist višje izobrazbene strukture zaposlenih, primerjaje z začetnimi leti delovanja slovenske diplomacije.

- b) Glede spolne sestave ugotavljamo, da je struktura zaposlenih na MZZ v »korist« žensk, in sicer v okvirnem razmerju 60 : 40.<sup>19</sup> A pregled aktualnega stanja notranje in zunanje službe kaže, da večino vodilnih položajev (vodje direktoratskih, sektorjev, DKP idr.) opravljajo posamezniki moškega spola.

Na žalost v letnih poročilih ni dostopnih podatkov o vrsti izobrazbe zaposlenih, kar bi bilo gotovo zanimivo analizirati, saj se v javnosti pogosto pojavlja vtis, da so nekateri izobrazbeni profili protežirani na razpisanih natečajih, čemur intervjuvanec nasprotuje.<sup>20</sup> Sam poudarja, da se je število kandidatov za posamezno delovno mesto skozi čas močno povečalo (približno dve prošnji na dan mimo razpisov). Število prošelj po mnenju intervjuvanca odraža razmere na trgu dela. Tako na posamezen razpis za informatika prejmejo okoli 10 prijav, na razpise za politologe pa po 100 prijav.

Posledica take asimetrije na trgu dela je, da tudi na nižjih delovnih mestih, ki sicer zahtevajo V. stopnjo izobrazbe, zaposlujejo posameznike s VII. stopnjo izobrazbe. Vse to kaže, da je zanimanje za zaposlitev na MZZ dokaj visoko, raven izobrazbe kadrov pa (marsikdaj) presega zahtevnost njihovega delovnega mesta (Intervju 2010).

A kljub temu da MZZ zadnja leta zaposluje vse bolj izobražene kadre, sočasno svojim že zaposlenim kadrom ponuja možnost dodatnega izobraževanja, a z omejitvijo, da je to omogočeno le zaposlenim za nedoločen čas (Navodilo o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju na MZZ, 25. člen; dalje Navodilo). V preteklosti je za zagotavljanje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih na MZZ skrbela Diplomatska akademija, ki jo je MZZ ustanovilo skupaj s Fakulteto za družbene vede (Univerze v Ljubljani) leta 1996.<sup>21</sup> Zgled za oblikovanje takšne izobraževalne institucije sta bili Diplomatski akademiji na Dunaju in na Malti ter druge evropske institucije, z dolgotrajnimi izkušnjami.

V prvem letu delovanja se je na Diplomatsko akademijo vpisalo 18 slušateljev; pet od tega jih je v naslednjem letu že opravilo specializacijo iz mednarodnih odnosov. Diplomatska akademija je postala stalnica v izobraževanju uslužbencev MZZ, saj je poleg domačih predavateljev (iz znanosti in prakse) gostila tudi tuje strokovnjake (MZZ 1997: 115–116).<sup>22</sup> Naslednje leto se je Diplomatska akademija že internacionalizirala, ko se je povezala s hrvaško Diplomatsko akademijo pri hrvaškem MZZ. Sodelovanje med MZZ in Fakulteto za družbene vede je trajalo do leta 2003, ko je bila Diplomatska akademija ukinjena. Od takrat dalje institucionaliziranega doizobraževalnega sistema za uslužbence MZZ ni, čeprav se je v javnosti večkrat poudarjalo, da je oživitvev Diplomatske akademije (v tej ali oni obliki) nujna.

19. To razmerje označujeva kot okvirno, saj se giblje v letih 2005–2009 za ženske na intervalu [55,60] za moške pa [45,40].

20. Gre za pogosto komentiranje, ki se pojavlja v javnosti, da MZZ zaposluje samo pravnike ne glede na delovno področje.

21. Do takrat je dodatno izobraževanje potekalo večinoma v bolj neinstitucionalni obliki.

22. Poleg ustanovitve Diplomatske akademije pa je bila pomembna tudi udeležba na trimesečnih diplomatskih tečajih v tujini (11 uslužbencev), podiplomskem diplomatskem študiju v tujini (2 uslužbenca), dodiplomskem izobraževanju za pridobitev strokovne izobrazbe (6 uslužbencev) ter jezikovnih tečajih (preko 30 uslužbencev) (MZZ 1997: 111).

V okviru usposabljanja lastnih kadrov je MZZ – skladno z Zakonom o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3, 9. člen) – omogočilo dodatna usposabljanja v obliki: (i) brezplačnih tečajev tujih jezikov (Navodilo, 22. člen; Intervju 2010);<sup>23</sup> (ii) strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja v tujini (Navodilo, 26. člen) ter (iii) internega izobraževanja in usposabljanja s strani vabljenih, običajno internih strokovnih kadrov (na primer za področje protokola, retorike) (Intervju 2010).<sup>24</sup> A kljub temu, da ima – skladno s 1. členom Navodila in Zakonom o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3, 102. člen) – vsak zaposleni na MZZ »pravico **in dolžnost** (odebelila L. P. in B. U.) do stalnega izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja v skladu s potrebami delovnega procesa«, se ta prevečkrat razume le kot pravica. Tako se posameznik za sprotno usposabljanje in dodatno izobraževanje odloča na podlagi lastnih želja/hotenj, in ne na podlagi spodbud/sankcij, ki bi jih bil deležen s strani sistema, če se usposabljanja/izobraževanja ne bi udeležil (Intervju 2010). Še več, marsikateri posameznik se zavestno ne odloča za dodatno usposabljanje, saj to marsikdaj poteka izven delovnega časa, kar pomeni, da bi moral za to žrtvovati svoj prosti čas (Goldstein 1993: 71), česar pa – ker to le v redkih primerih prispeva k napredovanju<sup>25</sup> – marsikdo ni pripravljen storiti. Odsotnost pozitivne spodbude podkrepljuje tudi odsotnost sankcij, ki smo jim v javni upravi redko priča. Intervjuvanec (Intervju 2010) navaja, da je ključni problem državne uprave 'prevelika zaščita zaposlenih'. Posledično, ko na MZZ v okviru postopkov *ugotavljanja nesposobnosti* potrdijo, da posameznik ne dosega nikakršnih rezultatov in da ni primeren za opravljanje dela na MZZ ter bi moral biti za to sankcioniran, se ta običajno pritoži na sekundarni organ. Četudi komisija za pritožbe pri vladi pritožbo uslužbenca zavrne, običajno sledi sodni postopek, v katerem lahko delavci vložijo tožbo proti razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi. Sodišče je v vseh dosedanjih primerih ugotovilo krivdo delodajalca (MZZ), češ da ta premalo vlaga v usposabljanje uslužbenca in s tem zaposlenega ne krepi s sposobnostmi, s katerimi bi lahko dosegal želene rezultate.

Posledica takšnega začaranega kroga je, da prihaja znotraj MZZ do diferenciacije med bolj usposobljenimi in strokovnejšimi kadri ter manj usposobljenimi. Slednjih zaradi togosti upravnega sistema ni možno enostavno odpustiti, kar povzroča a) nejevoljo med preostalimi zaposlenimi, saj tak kader dobiva enako plačilo za manj dela; sočasno pa b) takšna struktura vedno bolj pogloblja vrzel med strokovnostjo in birokracijo. Rezultat takega delovanja institucije je nekonsistentnost in, končno, neučinkovitost, ki pa se odraža na zasledovanju ciljev zunanje politike Slovenije.

---

23. O preskoku pri pomenu znanj tujih jezikov priča dejstvo, da je MZZ leta 1992 organiziralo seminarje angleškega jezika (MZZ 1993: 155), česar danes ne počne več, saj se logično predvideva, da je poznavanje angleščine predpogoj za zaposlitev na MZZ (prim. ZZZ-1C, 15. člen).

24. Poleg navedenih so ta obsegala še (i) enodnevne do enoletne tečaje, (ii) seminarje in delavnice s področja zunanjih zadev, (iii) različne tečaje diplomatskih veščin, kot na primer prevajanje, tajniška dela, protokol, pravo, varnost zaposlenih, informatiko idr. (MZZ 1996: 72; MZZ 2005: 469).

25. Sistem napredovanja v slovenski javni upravi ne temelji na meritokraciji, ampak na terminskem dejavniku, tj. času dela v javni upravi (napreduje se namreč, ko vsaj trikrat doseže oceno odlično ali štirikrat zelo dobro).

## 5 Namesto zaključka: kako naprej?

Analiza poročil MZZ izpostavlja vprašanje, zakaj poglavje o dodatnem izobraževanju in usposabljanju v zadnjem času izgublja pomen. Izvedba notranjega in zunanjega izobraževanja za zaposlene na MZZ, ki je bila v preteklosti v letnih poročilih ministrstva izražena (vsaj) kvantitativno, v zadnjih štirih ni več razvidna. Tako težko na splošno ocenjujemo sistem izobraževanja in usposabljanja, lahko pa najino raziskovanje tega področja zaključiva z nekaj premisleki o opravljenem in o tem, kaj velja na tem področju še storiti, da bi okrepili sposobnosti in zmožnosti človeških virov MZZ, s čimer bi prispevali tudi k večji prepoznavnosti slovenske zunanje politike v svetu. Zato izpostavlja dve ključni točki, ki bi ju veljalo v prihodnosti udejanjiti.

Prvič, gradnja slovenskega diplomatskega aparata se je začela z okoli 100 posamezniki, ki so imeli različno izobrazbeno raven, različne izkušnje in so bili tudi različno usposobljeni.<sup>26</sup> V zadnjih dveh desetletjih se je število zaposlenih povečalo za petkrat, zvišala se je (povprečna) izobrazbena raven, zaposlilo se je veliko število mladih kadrov. Vse to je vodilo do potrebe po dodatnem izobraževanju in usposabljanju, zlasti pa pridobivanju t. i. mehkih znanj in veščin (*intangibles*) (Kosin 1997: 235), ki vključujejo znanje jezikov, načinov pogajanj, vodenja pogovorov in sestankov, obvladovanja delovnega procesa itd. MZZ je svojim zaposlenim omogočilo dodatno usposabljanje, na njih pa je bilo, da se odločijo, ali se bodo teh usposabljanj udeležili. In ravno tu trčimo ob problem, in sicer da se tistim, ki se usposabljanja niso udeležili, 'ni zgodilo nič' (prim. *supra*). Posledici takega obnašanja institucije sta bili dve: (i) povečanje razmika med 'ažuriranimi, usposobljenimi' in 'neažuriranimi' diplomati, kar je vodilo do večje okornosti sistema, saj je prihajalo do podvajanja dela in izogibanja odgovornosti ter (ii) rasti nezadovoljstva 'izobraženih, usposobljenih' diplomatov, saj so ti ugotovili, da dejstvo, da se udeležujejo različnih oblik usposabljanja, ne pripomore k njihovemu napredovanju oziroma jim prej škoduje, kot koristi.<sup>27</sup> Tako se je sistem ujel v začaran krog, da so še tisti, ki so bili sprva zainteresirani za vključevanje v dodatno izobraževanje in usposabljanje, to začeli opuščati. Posledično je sistem zapadel v letargijo, na kar kažejo odpori v določenih krogih ob idejah o uvedbi sprememb, ki bi sistem MZZ spremenile v bolj dinamičnega.

Kljub temu da nekateri ugotavljajo, da bo to stanje »težko odpraviti«, pa sama vztrajava, da obstaja možnost, da ta gordijski vozal presekamo, in sicer z uvedbo obvezne udeležbe v organiziranem usposabljanju. Seveda mora biti ta uvedena za vse ravni (in ne na primer samo za pripravnike), biti mora kontinuirana (in ne sporadična) ter spod-

26. Čačinovič (1994: 128) navaja, da je iz nekdanje jugoslovanske diplomatske službe v slovensko diplomacijo prišlo več kot 50 posameznikov, kar je predstavljalo skorajda 40 % vsega kadra, zaposlenega na Republiškem komiteju za mednarodno sodelovanje leta 1991 (Mal 2009: 118).

27. To stanje Kosin (2004: 638–639) opisuje z besedami: »/.../ preveč je podvajanja, nepotrebne neroveze, napetosti, kratkih stikov. Nekateri so pri delu zagnani in skušajo čim bolj uveljaviti interese Slovenije. Drugi pa so preveč ležerni, včasih celo kakšna cokla. Vendar pri napredovanjih med njimi ni razlik. Zato so človeško razumljive različne frustracije, nezadovoljstvo, občutki o zapostavljenosti ipd.«

bujana z različnimi spodbudami (na primer del izobraževanja se lahko posamezniku šteje v službeni čas, za udeležbo na njih je lahko nagrajen v obliki različnih spodbud itd.). Končno, sistem MZZ mora začeti spodbujati sodelovanje zunanjih institucij pri izobraževanju, kar bi pomenilo, da bi lahko posamezniki, ki niso del MZZ, stažirali na MZZ za določen čas. Posamezniki, ki so del MZZ, pa bi s sodelovanjem v drugih institucijah (na primer kot gostujoči predavatelji idr.) svoje praktično védenje oplajali s teoretičnim znanjem. Vsekakor lahko k temu pripomore Sektor za analize MZZ, ki bi moral postati središče pretoka znanja za zaposlene na MZZ (prim. Rupel 2011).

Drugič, kadrovska politika MZZ bi morala temeljiti na celostnem oblikovanju posameznika kot dobrega diplomata. A tu trčimo na kar nekaj težav, ki jih poskuša rešiti v nadaljevanju. Najprej predlagava uvedbo nacionalnih testov za zaposlitev. Ti testi bi bili prvo sito, skozi katerega bi šli kandidati, ki bi se želeli zaposliti na MZZ. Tako bi izbrali najboljše kandidate, ki bi jih lahko razporejali na »brezplačne študijske prakse« v notranji in zunanji službi; lahko bi jih izbrali za štipendiranje za študij v tujini (na primer na svetovno uveljavljenih diplomatskih akademijah); spodbujali bi njihove interese ipd. Nekateri bi že skozi te aktivnosti uvideli, da delo na MZZ ni zanje, drugi pa bi se usposabljanja in pridobivanja znanj lotili še bolj zavzeto (kot sedaj). Poleg tega kriterija, ki stremi h kakovosti na »vhodu v institucijo«, bi bilo treba zgraditi sistem prehajanja med sektorji. Nevzdržno je, da se v aktualni situaciji dogaja, da se ob začetku dela na MZZ posameznik zaposli v določenem sektorju in nato to delo opravlja nadaljnjih 10–15 let. Človeška narava je namreč takšna, da se posameznik v začetnih letih uči hitro, pozneje pa se radikalni premiki zgodijo redko. Za ilustracijo: če izračunamo, da se nekdo na določenem sektorju zaposli pri 25 letih, kako ga bomo v drugi sektor premaknili pri 40? Zato morajo kadri na MZZ pogosteje prehajati iz enega sektorja v drugega, kot tudi med direktorati. Le tako bodo posamezniki lahko pridobili znanja na vseh področjih zunanje politike, ki jih v moderni mednarodni skupnosti skorajda že težko ločimo med seboj. Z uvedbo takega sistema bi še bolj povezali sektorje/direktorate, ki se danes redko srečujejo (na primer politični, gospodarski, mednarodnopravni, konzularni uslužbenci). Rezultat tega bi bil, da bi posamezniki prešli od »stanovske« (sektorske) k »profesionalni« (institucionalni, tj. 'mzz-jevski') pripadnosti. Nenazadnje, uspešne kadre je treba začeti nagrajevati, čeprav samo simbolično. To bi na primer lahko storili s podelitvijo nagrad/priznanj »inovativnim diplomatom«, »najboljšim diplomatom« ipd. Taka dejanja imajo običajno dva učinka: na eni strani spodbudijo druge k večji aktivnosti, medtem ko na drugi strani dobitnike teh priznanj zavežejo k nadaljnjemu kakovostnemu delu.

In končno, čeprav je morda na podlagi najine zgornje analize videti, da je v upravljanju človeških virov na MZZ »vse črno«, pa morava poudariti, da ni tako, saj je bilo v teh dvajsetih letih veliko storjenega. Se pa da še marsikaj narediti, da bi zadevo izboljšali tam, kjer trenutno šepa. Osnutke kakovostnega sistema imamo, treba ga je le dograditi – z idejami od znotraj in zunaj – ter poskrbeti, da se bodo morebitne napake/težave odpravljale sistemsko. Le to bo omogočilo, da bo slovenska diplomacija primerno pripravljena za izzive, ki jih pred male države postavlja moderna mednarodna skupnost 21. stoletja.



## Literatura

- Bertucci, Guido (2006): Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. *Public Personnel Management*, 35 (3): 175–179.
- Bilgin, Kamil Ufuk (2007): Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel. *Public Personnel Management*, 36 (2): 93–113.
- Blažič, Marjan (2008): Globalization processes and education. *Pedagoška obzorja*, 23 (1): 74–85.
- Brejc, Miha (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Bučar, Bojko (2001): Stroka in politika ob deseti obletnici slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa*, 38 (1): 142–151.
- Caillier, James Gerard (2008): A Tale of Two Performance Management Systems. *Public Manager*: 28–30.
- Čačinovič, Rudi (1994): Slovensko bivanje sveta: razvoj in praksa diplomacije. Ljubljana: Enotnost.
- Dimovski, Vlado, Penger, Sandra, Škerlavaj, Miha, in Žnidaršič, Jana (2005): Učeča se organizacija: ustvarite podjetje znanja. Ljubljana: GV Založba.
- Dragan, Zvone (2009): Diplomacija EU. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Farnham, David, in Horton, Sylvia (1996): *Managing People in The Public Service*. Houndmills: MacMillan Business.
- Fisher, Roger, in Ury, William (1999): *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*. London: Random Century.
- Goldstein, Irwin L. (1993): *Training in Organizations: Needs assessment, development and evaluation*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Co.
- Haček, Miro, in Bačlija, Irena (2007): *Sodobni uslužbenki sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hummel, Ralph P. (1982): *The bureaucratic experience*. New York: St. Martin's Press.
- Huntley, Jeremy, in Kleiner, Brian H. (2005): Effective Human Resource Management of County Employees. *Management Research News*, 28 (11–12): 52–59.
- Jazbec, Milan, Lukšič Hacin, Marina, Pirnat, Žiga, Stefanović Kajzer, Milena, in Ferligoj, Anuška (2009): Enake možnosti v slovenski diplomaciji. Ljubljana: ZRC SAZU in MZZ RS.
- Jereb, Janez (1998): Izobraževanje in usposabljanje kadrov. V S. Možina (ur.): *Management kadrovskih virov*: 175–212. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kosin, Marko (1997): Kakšno profesionalno diplomatsko službo bi rabila Slovenija. *Teorija in praksa*, 34 (2): 228–240.
- Kosin, Marko (2004): Slovenska diplomacija ob vstopu v EU in NATO. *Teorija in praksa*, 41 (3–4): 634–642.
- Mal, Polona (2009): Slovenska diplomacija ob uri nič: nastanek in zgodnji razvoj diplomacije Republike Slovenije, diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Manns, Edith Kelley, in Waugh, William L. (1989): Communication in public administration: the need for skill-based education. *Policy Studies Review*, 8 (4): 891–897.
- Meier, Kenneth J., in Hicklin, Alisa (2007). Employee Turnover and Organizational Performance: Testing a Hypothesis from Classical Public Administration. *Journal of Public Administration Research*, 18: 573–590.

- Miglič, Gozdana (2002): Analiza potreb po usposabljanju. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Molitor, Andre (1960): The recruitment and training of civil servants: present-day problems. *International Social Science Journal*: 394–405.
- Možina, Stane, in Stanojević, Miroslav (1998): Management kadrovskih virov. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Murphy, Paul R., in Poist, Richard F. (1992): Managing the Human Side of Public Warehousing: An Overview Modern Practices. *Transportation Journal*, 31 (3): 54–62.
- Olaniyan, D. A., in Okemakinde, T. (2008): Human Capital Theory: Implications for Educational Development. *European Journal of Scientific Research*, 24 (2): 157–162.
- Petrič, Ernest (1996): Zunanja politika malih držav. *Teorija in praksa*, 33 (6): 876–897.
- Pilichowski, Elsa, Arnould, Emmanuelle, in Turkisch, Edouard (2007): Ageing and the Public Sector: Challenges for Financial Human Resources. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (4): 123–162.
- Stivers, Camilla, in Hummel, Ralph P. (2007): Management: Politics, Administration, and a Passion for Anonymity. *Public Administration Review*, 67 (6): 1010–1017.
- Svetličič, Marjan, in Kajnč, Sabina (2009): Neformalni viri vpliva v EU: trda in mehka znanja ter učinkovitost slovenske državne uprave v času predsedovanja Svetu EU. *Družboslovne razprave*, 25 (61): 59–79.
- Svetličič, Marjan (2010): Enhancing competitiveness by education and training. *Mednarodno inovativno poslovanje*, 2 (1). Dostopno na [http://journal.doba.si/letnik\\_2\\_\(2010\)\\_st\\_1?aid=376&m=1](http://journal.doba.si/letnik_2_(2010)_st_1?aid=376&m=1) (5. 6. 2010).
- Svetlik, Ivan, in Kohont, Andrej (2009): Organizacija in izvajanje menedžmenta človeških virov. V I. Svetlik in N. Zupan (ur.): *Menedžment človeških virov*: 191–232. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Svetlik, Ivan, in Zupan, Nada (2009): Razvoj menedžmenta človeških virov. V I. Svetlik in N. Zupan (ur.): *Menedžment človeških virov*: 17–62. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Trahant, Bill (2008): Six Communication Secrets of Top-Performing Organizations. *Public Manager* 37 (3): 68–77.
- Trebar, Andrej, Brun, Danilo, in Teran, Janez (1991): *Priročnik za izdelavo poslovnika kakovosti*. Ljubljana: Edil Ing.
- Udovič, Boštjan, in Bučar, Maja (2008): Building the knowledge society: the case of European Union new member states. *Revija za sociologijo*, 39 (1–2): 29–49.
- Udovič, Boštjan (2009): *Ekonomska in gospodarska diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Udovič, Boštjan (2011): *Delovanje gospodarske diplomacije MZZ v obdobju 2010–2011*. Interno gradivo Ministrstva za zunanje zadeve.
- Žnidaršič, Janez, Seražin, Silvo, in Polak, Peter (1990): *Razumevanje kakovosti*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

## Viri

- EUROSTAT (2010): Gross domestic expenditure on R&D. Dostopno prek: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_20](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_20) (5. 7. 2010).
- Intervju (2010): Intervju z odgovornim za upravljanje s človeškimi viri na MZZ, Ljubljana, 26. 2.
- Ministrstvo za javno upravo (2007): Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF 2006. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/CAF\\_2006\\_\\_SLO\\_.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/CAF_2006__SLO_.pdf) (3. 5. 2011).
- MZZ (1992): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 1991. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (1993): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 1992. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (1996): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 1995. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (1997): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 1996. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (1999): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 1998. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (2001): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2000. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (2002): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2001. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (2003): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2002. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (2004): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2003. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (2005): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2006. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (2007): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2006. Ljubljana: MZZ.
- MZZ (2010): Letno poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2009. Ljubljana: MZZ.
- Navodila o postopku za imenovanje vodij predstavništev Republike Slovenije v tujini. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja\\_in\\_dokumenti/Notranji\\_akti/Navodilo\\_o\\_postopku\\_za\\_imenovanje\\_vodij\\_predstavnistev\\_Republike\\_Slovenije\\_v\\_tujini\\_\\_cistopis.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/Notranji_akti/Navodilo_o_postopku_za_imenovanje_vodij_predstavnistev_Republike_Slovenije_v_tujini__cistopis.pdf) (20. 3. 2010).
- Navodilo o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju v Ministrstvu za zunanje zadeve. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja\\_in\\_dokumenti/Notranji\\_akti/Navodilo\\_o\\_izobrazevanju\\_\\_usposabljanju\\_in\\_izpopolnjevanju\\_v\\_MZZ\\_\\_cistopis.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/Notranji_akti/Navodilo_o_izobrazevanju__usposabljanju_in_izpopolnjevanju_v_MZZ__cistopis.pdf) (20. 3. 2010).
- Rupel, Dimitrij (2011): Na Tretjem, televizijska oddaja, 6. 5.
- SIST EN ISO 9001 (2008): Sistemi vodenja kakovosti – Zahteve (ISO 9001: 2008).
- SIST EN ISO 9004 (2009): Vodenje za trajno uspešnost organizacije – Pristop z vodenjem kakovosti (ISO 9004: 2009).

European Innovation Scoreboard (2009): Comparative analysis of innovation performance. Dostopno prek: <http://www.proinno-europe.eu/page/european-innovation-scoreboard-2009> (5. 7. 2010).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3). Uradni list RS 65/08. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/ZJU\\_65.08.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ZJU_65.08.doc) (20. 3. 2010).

Zakon o zunanjih zadevah. Uradni list RS 1/91, UPB-1. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=19911&stevilka=13> (17. 4. 2010).

Zakon o zunanjih zadevah. Uradni list 113/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=45880> (20. 3. 2010).

Zakon o zunanjih zadevah. Uradni list RS 108/2009, 1C. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1001/ZZZ\\_-\\_NPB.doc](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1001/ZZZ_-_NPB.doc) (20. 3. 2010).

Zakon o zunanjih zadevah. Uradni list RS 1/2011, UPB-1. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=101819> (7. 2. 2011).

**Naslov avtorjev:**

**Lea Pfajfar, diplomantka mednarodnih odnosov (UN)**

e-mail: [lea.pfajfar@gmail.com](mailto:lea.pfajfar@gmail.com)

**dr. Boštjan Udovič**

Fakulteta za družbene vede

Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana

e-mail: [bostjan.udovic@fdv.uni-lj.si](mailto:bostjan.udovic@fdv.uni-lj.si)