

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

PETRA ERŽEN

**Primerjalna analiza prejšnjega in sedanjega plačnega sistema v
javnem sektorju**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

PETRA ERŽEN
Mentor: doc. dr. Miro Haček

**Primerjalna analiza prejšnjega in sedanjega plačnega sistema v
javnem sektorju**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2006

PRIMERJALNA ANALIZA PREJŠNJEGA IN SEDANJEGA PLAČNEGA SISTEMA V JAVNEM SEKTORJU

POVZETEK

V zadnjem času smo priča velikim spremembam oziroma reformam v javnem sektorju. K temu je pripomoglo njegovo delovanje v hitro razvijajočem se okolju, kateremu se je prisiljen prilagajati. Z namenom uspešne prilagoditve, oziroma ugoditi zahtevam zunanjega okolja, so bile izvedene številne reforme v javni upravi. Le-ta je del javnega sektorja. Ena izmed zahtev je tudi zahteva po ekonomičnosti in racionalizaciji porabe finančnih sredstev. Eden izmed ukrepov je bila tudi reforma plačnega sistema. Prejšnja ureditev sistema plač v Republiki Sloveniji je bila izredno nepregledna ter težko primerljiva. Med drugim je bila to posledica posebnega sistema plač za funkcionarje. V nasprotju s tem pa sodobne ureditve plač oziroma sistemov plač v evropskih državah upoštevajo načelo enotnega urejanja plač javnih uslužbencev. Tako je novi plačni sistem v javnem sektorju vzpostavljen v duhu enotne, pregledne, predvsem pa pravičnejše ureditve plač javnih uslužbencev in funkcionarjev. Glede na to, da se novi sistem plač še vedno ne izvaja v popolnosti, se bodo posledice nove ureditve plač pokazale šele čez čas.

KLJUČNE BESEDE

javni uslužbenci, javni sektor, plačni sistem, reforme, Slovenija

A COMPARATIVE ANALYSIS OF FORMER AND PRESENT SALARY SYSTEM IN SLOVENIAN PUBLIC SECTOR

SUMMARY

Recently, significant changes or reforms have been made in public sector. The administration was forced to work and adapt itself under the fast-developing environment. In order to satisfy and adjust the demands of society, numerous reforms in public sector have been made, one of which was also the reform of salary system. This reform should give answer to the demand for economical and rational management of public expenditure. The previous salary system in the Republic of Slovenia was extremely complex and hard to compare with similar systems. These problems resulted among others also due to a special salary system for the functionaries. The system did not follow the modern European guidelines on salary systems which dictate the principle of unified salary system of the civil servants. The new salary system in public sector gives high priority to the unified, clear and above of all – impartial salary system regulation of all civil servants. Considering the new salary system has not been fully carried out, we will have to wait and see, how the new salary system will perform in every-day life.

KEY WORDS

civil servants, public sector, salary system, reforms, Slovenia

KAZALO

1. UVOD.....	9
1.1 NAMEN, CILJ, STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE	10
1.1.1 NAMEN DIPLOMSKE NALOGE	10
1.1.2 CILJ DIPLOMSKE NALOGE.....	10
1.1.3 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE.....	10
1.2 HIPOTEZI	11
1.3 UPORABLJENA METODOLOGIJA.....	11
2. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV	12
2.1 UPRAVLJANJE.....	12
2.2 UPRAVA.....	13
2.3 1.JAVNA UPRAVA.....	14
2.3.2 DRŽAVNA UPRAVA	15
2.4 JAVNI SEKTOR	17
2.5 JAVNI USLUŽBENEC.....	18
2.5.1 URADNIK.....	18
2.5.2 POLITIČNI FUNKCIONAR	19
2.6 SISTEM.....	20
2.7 PLAČA	21
3. PREJŠNJI SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU.....	23
3.1 SPLOŠNO	23
3.2 VEČ O ZRPJZ.....	23
3.2.1 O OSNOVNI PLAČI.....	24
3.2.2 DELOVNA USPEŠNOST	27
3.2.3 DODATKI	28
3.3 NAPREDOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV	29
3.4 SISTEM OCENJEVANJA.....	31
3.5 POSEBNI PREDPISI PO POSAMEZNIH PODROČJIH V OKVIRU JAVNEGA SEKTORJA	32

3.6 UREJANJE PLAČ V PRIMERIH, KJER NI VELJAL ZRPJZ.....	33
3.6.2 PLAČE V SODNI VEJI OBLASTI	35
3.6.2.1 PREDSEDNIK IN SODNIKI USTAVNEGA SODIŠČA	35
3.6.2.2 SODNIKI	35
3.5.2.3 DRŽAVNI TOŽILCI.....	36
3.6.2.4 SODNIKI ZA PREKRŠKE	36
3.7 ZDDODP	37
4. REFORME	38
4.1 OSNOVNI POJMI.....	38
4.1.1 REFORME	38
4.1.3 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI.....	41
4.2 REFORME V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI.....	42
4.2.1 SPLOŠNO	42
4.2.1.1 RAZLOGI ZA REFORMO CELOTNEGA SISTEMA JAVNE UPRAVE.....	43
4.2.1.2 VPLIV EVROPSKE UNIJE NA REFORME.....	45
4.2.3 REFORMA PLAČNEGA SISTEMA-CILJI.....	47
4.2.2.1 SKUPNI PLAČNI SISTEM ZA JAVNE USLUŽBENCE IN FUNKCIONARJE (1.cilj)	48
4.2.2.2 DOLOČITEV USTREZNIH RAZMERIJ MED PLAČAMI JAVNIH USLUŽBENCEV IN FUNKCIONARJEV (2.cilj)	48
4.2.2.2.2 <i>Financiranje ugotovljenih nesorazmerij v osnovnih plačah javnih uslužbencev in funkcionarjev</i>	52
4.2.2.2.3 <i>Namenske postavke za zbiranje sredstev za odpravo nesorazmerij</i>	53
4.2.2.3 GIBKOST PLAČNEGA SISTEMA-POVEZAVA VIŠINE PLAČE Z UČINKOVITOSTJO IN REZULTATI DELA (3.cilj)	54
4.2.2.4 PREGLEDNOST IN OBVLADLJIVOST PLAČNEGA SISTEMA Z VIDIKA JAVNIH FINANC (4.cilj).....	54
5. AKTUALNI SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU	55
5.1 SPLOŠNO	55
5.2 O STATUSU JAVNIH USLUŽBENCEV	56
5.3 O ZSPJS:	57

5.3.1	PODROBNO O ZSPJS:	57
5.4	USKLAJEVANJE GLEDE NOVEGA PLAČNEGA SISTEMA	60
5.5	SESTAVA PLAČE V NPSJS	61
5.5.1	DELOVNA USPEŠNOST	62
5.5.1.1	RAZPOLOŽLJIVI OBSEG SREDSTEV ZA DELOVNO USPEŠNOST	63
5.5.2.2	DEL PLAČE ZA DELOVNO USPEŠNOST	64
5.5.2.3	DODATNA DELOVNA USPEŠNOST	66
5.6	DODATKI (giblivi del plače)	67
5.7	IZJEME PRI DOLOČITVI OSNOVNIH PLAČ	68
5.8	SISTEMIZACIJA DELOVNIH MEST	69
5.8.1	UVRŠČANJE DELOVNIH MEST IN NAZIVOV V PLAČNE RAZREDE	69
5.9	NAPREDOVANJE	70
5.10	PREGLEDNOST IN NADZOR PLAČ V JAVNEM SEKTORJU	74
6.	KRATKA PRIMERJAVA OBEH SISTEMOV	77
6.1	SESTAVA PLAČE	77
6.1.1	PREJŠNJI SISTEM PLAČ	77
6.1.2	AKTUALNI SISTEM PLAČ	77
6.2	DODATKI	77
6.2.1	PREJŠNJI SISTEM PLAČ	77
6.2.2	AKTUALNI SISTEM PLAČ	77
6.3	DELOVNA USPEŠNOST	78
6.3.1	PREJŠNJI SISTEM PLAČ	78
6.3.2	AKTUALNI SISTEM PLAČ	78
6.4	NAPREDOVANJE	78
6.4.1	PREJŠNJI SISTEM PLAČ	78
6.4.2	AKTUALNI SISTEM PLAČ	79
6.5	OCENJEVANJE	80
6.5.1	PREJŠNJI SISTEM PLAČ	80
6.5.2	AKTUALNI SISTEM PLAČ	80
6.6	ZAKONSKA PODLAGA	81
6.6.1	PREJŠNJI SISTEM PLAČ	81

6.6.2 AKTUALNI SISTEM PLAČ	81
7. ZAKLJUČEK	82
8. LITERATURA IN VIRI.....	85
9. PRILOGE	92
PRILOGA 1: Finančni učinek prevedbe nominalnih zneskov osnovnih plač v osnovne plače po ZSPJS – OKRAJNI SODNIKI	92
PRILOGA 2: Finančni učinek prevedbe nominalnih zneskov osnovnih plač v osnovne plače po ZSPJS – VIŠJI SODNIKI	93
PRILOGA 3: Finančni učinek odprave nesorazmerja v osnovni plači okrajnega in višjega sodnika (47. plačni razred).....	94
PRILOGA 4: Učinek delovne uspešnosti oziroma nadpovprečne obremenitve okrajnega sodnika.....	95
PRILOGA 5: Razponi med osnovnimi plačami	96

SEZNAM TABEL

Tabela 4.1: Določitev osnovnih količnikov in pripadajočih dodatkov za izbrano delovno mesto

Tabela 4.2: Prevedba nominalnih zneskov osnovne plače v osnovno plačo po ZSPJS za izbrano delovno mesto ter pripadajoče nazive

Tabela 4.3: Odprava nesorazmerja v osnovni plači izbranega delovnega mesta ter nazivih za izbrano delovno mesto

SEZNAM KRATIC

ZRPJZ-Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in lokalnih skupnostih;

ZDR-Zakon o delovnih razmerjih;

KPND-Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti;

NPSJS-Novi plačni sistem v javnem sektorju;

MNZ-Ministrstvo za notranje zadeve;

ZSPJS-Zakon o sistemu plač v javnem sektorju;

ZJU-Zakon o javnih uslužbencih;

KPJS-Kolektivna pogodba za javni sektor;

NPM-ang. New Public Management;

NUJS-novo upravljanje javnega sektorja;

HRM-ang. Human Resources Management;

AJPES-Agencija za javnopravne evidence in storitve;

1. UVOD

Kot že sam naslov pove, se bom v svoji diplomski nalogi ukvarjala s primerjavo plačnega sistema v javnem sektorju v Republiki Slovenji pred reformo in po njej-stari in aktualni sistem. Da bo to tema moje diplomske naloge pa sem vedela že kar nekaj časa. Želela sem namreč, da bi bila tema moje diplomske naloge v zvezi z javno upravo. V času pisanja le-te je bila ta tema tudi še vedno aktualna, čeprav ne več toliko kot v času moje odločitve zanjo. Predvsem se mi tema zdi zanimiva tudi zato, ker lahko sestava plače, ki jo neki zaposleni prejema, govorimo seveda o gibljivem delu plače oziroma o njegovem obsegu, zelo vpliva na motivacijo zaposlenega za delo in s tem posredno na delovne rezultate organizacije, v kateri je zaposlen. Zato je zelo pomembno, da gibljivi del plače ni nekaj, kar se nam zdi nekaj samo po sebi umevnega. Ali pa da izgubimo motivacijo za delo, ker so naši uspehi oziroma dosežki, rezultati spregledani s strani nadrejenih in niso primerno nagrajeni, pa čeprav vsaj z javno pohvalo. Zato je zelo pomembno napredovanje ter ocenjevanje javnih uslužbencev ter njuna ureditev. Poleg tega se pod mojo temo diplomske naloge skriva še toliko drugih segmentov, ki jih žal ne bom uspela osvetliti v tolikšni meri, kot bi si to želela. Že na samem začetku pisanja mi je postalo jasno, da se bom morala zelo natančno odločiti, v kateri segment se bom najbolj usmerila. Odločila sem se, da skušam ugotoviti, ali je novi plačni sistem preglednejši ter ali so razmerja med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev ustreznejša. Ker sta to tudi dva izmed glavnih ciljev novega plačnega sistema, se mi je to zdelo dokaj smiselno.

In kaj sploh je plačni sistem? Naj tukaj uporabim definicijo mag. Igorja Klinarja ter mnenje dveh ostalih avtorjev, Paukerta in Robinsona. Plačni sistem je, po Klinarju, »del ureditve, ki ureja splošna izhodišča določanja in oblikovanja plač« (Klinar 2002: 14). Paukert in Robinson (Paukert in Robinson 1992: 259) izpostavljata pomen dohodkovne politike od drugih vrst ekonomskih politik (ekonomsko politiko sestavljajo: fiskalna, monetarna, dohodkovna politika in politika zunanje menjave) in opisujeta politiko plač kot njen ožji segment.

1.1 NAMEN, CILJ, STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

1.1.1 NAMEN DIPLOMSKE NALOGE

Moj namen je opredeliti ter analizirati sistem plač v javnem sektorju in skozi primerjavo obeh sistemov (prejšnjega in aktualnega) ugotoviti, ali je reforma plačnega sistema sploh dosegla svoj namen oziroma zastavljene cilje, ki so: skupni plačni sistem za javne uslužbence in funkcionarje; določitev ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev; gibkost plačnega sistema ter preglednost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ (Klinar 2002: 5).

1.1.2 CILJ DIPLOMSKE NALOGE

Cilja moje diplomske naloge sta s primerjalno analizo prejšnjega in aktualnega sistema plač v javnem sektorju ugotoviti, ali je sedanji sistem plač preglednejši od prejšnjega ter hkrati ugotoviti, če so razmerja med plačami javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev ustrežnejša kot so bila v prejšnjem sistemu plač v javnem sektorju.

1.1.3 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

Diplomska naloga bo v skladu s svojim namenom razdeljena na tri dele. V prvem delu (teoretično-pojmovna izhodišča) bom opredelila osnovne pojme, ki so ključni pri razumevanju tematike. Ti pojmi so: upravljanje, uprava, javna uprava, državna uprava, javni sektor, javni uslužbenci, politični funkcionarji, plačni sistem v javnem sektorju. V drugem delu (ki bo razdeljen na tri dele) bom najprej predstavila prejšnji plačni sistem, nato razloge za reforme ter same reforme; drugi del bom zaključila s predstavitevijo novega plačnega sistema. V tretjem delu bom oba sistema primerjala ter ovrgla ali pa potrdila hipotezi.

1.2 HIPOTEZI

V svoji diplomski nalogi bom skušala ovreči ali potrditi naslednji dve hipotezi in s tem posredno dokazati, da je reforma plačnega sistema (vsaj delno) dosegla svoj cilj. Moji hipotezi se tako neposredno nanašata na zastavljene cilje reforme sistema plač v javnem sektorju, saj se mi zdi pomembno, da skušam ugotoviti, kako je-le ta uspešna pri doseganju zastavljenih ciljev. Ta dva izmed zastavljenih ciljev pa sem izbrala predvsem zato, ker se mi ravno preglednost in nesorazmernost plač v javnem sektorju zdita dva izmed najbolj perečih problemov prejšnje ureditve plač v javnem sektorju. In zato je pomembno oziroma nujno, da se v novi ureditvi poskrbi, da se ta dva problema prejšnje ureditve plač na primeren način odpravita.

Hipoteza 1 :

Novi plačni sistem v javnem sektorju je bolj pregleden.

Hipoteza 2 :

Plače javnih uslužbencev in funkcionarjev so v novem plačnem sistemu bolj sorazmerne.

1.3 UPORABLJENA METODOLOGIJA

Pri pisanju diplomske naloge se bom predvsem osredotočala na analizo pisnih virov - tako primarnih kot sekundarnih (na primer ZSPJS, ZJU, pravnih dokumentov,...) ter študijo relevantne literature. V začetku bom pri opredelitvi osnovnih pojmov uporabila deskriptivno metodo (kar kaže na deskriptivno naravo moje diplomske naloge), ne bom pa se izognila tudi primerjalni metodi. Zlasti na začetku pisanja in tudi potem bodo prisotne tudi »brainstorming« ideje, ki se bodo prosto porajale.

2. OPREDELITEV OSNOVNIH POJMOV

2.1 UPRAVLJANJE

Vsi ljudje stremimo k temu, da zadovoljimo svoje potrebe in k temu so usmerjena vsa naša dejanja-odločamo o cilju¹. Seveda moramo pri tem najprej ugotoviti, kako ter s kakšnimi sredstvi zadovoljiti neko potrebo (Haček 2001: 14). Odločanje o potrebah in o načinu njihove zadovoljitve se imenuje UPRAVLJANJE (Bučar 1981: 57). Seveda pa to še ni dovolj za zadovoljitev neke potebe, pri tem je pomembna še druga dejavnost-odločitev. Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med najrazličnejšimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb. V tem procesu je oseba, ki je pristojna za sprejem odločitve soočena s prevelikim številom primerov in običajno takšnega obsega dela ne zmore. Tu velja načelo delitve dela-oseba, ki odloča, prenaša nekatere svoje pravice za odločanje na druge osebe, ki so njemu odgovorne. V nasprotju s horizontalno delitvijo dela v proizvodnji je za upravljanje značilna vertikalna delitev dela, kar pomeni, da odločevalci s prenosom pooblastil za odločanje hkrati ne prenesejo v celoti svoje lastne odgovornosti v procesu odločanja. Celoto fizičnih in pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi velja organsko utrjen sistem medsebojnih razmerij, pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti ter podrejenosti, imenujemo z eno besedo uprava² (Haček 2001: 14-17).

Upravljanje se nanaša tudi na ravnanje drugih ljudi, kar pomeni, prek ravnanja drugih skušamo doseči spremembe v zunanjem svetu. Če pa želimo le-te doseči, moramo uporabiti svoj vpliv na druge ljudi oziroma njihovo voljo, za kar nam je potrebna družbena moč (proces ohranjanja in pridobivanja le-te imenujemo politika). Upravljanje kot družbeni proces (je neposredno usmerjen v temeljno vprašanje, kako obvladati človeka) se tako

¹ Odločanje o ciljih se vedno nanaša na zadovoljitev neke potrebe (Bučar 1981: 57).

² Če bi se nam posrečilo skriticati upravo res samo v sredstvo, katerim dosegamo postavljene cilje, če bi jo torej politično nevtralizirali, bi bila rešeno marsikatero vprašanje. Vendar je tudi uprava politična, ker tudi sama posledica delitve dela (Bučar 1981: 60).

razlikuje od upravljanja stvari (to je proces, ko z lastno dejavnostjo neposredno vplivamo na zunanji svet, da bi v njem uveljavili željene spremembe; naslanja se na naravoslovne in tehnične vede in je politično nevtralno). Upravljanje, brez posebne dodatne označbe, se vedno nanaša na upravljanje kot družbeni proces. Upravljanja pa ni brez politike. Čeprav sta upravljanje in politika tako tesno povezana ju vseeno analitično lahko ločimo v dva procesa: v upravni³ ter politični proces (Bučar 1981: 57-59).

2.2 UPRAVA

Pojem uprave so dolgo povezovali s pojmom država, zato je bil zanimiv predvsem za pravne teoretike (ti so nanjo gledali predvsem z vidika opravljanja državnih funkcij). To je prevladovalo vse do začetka 20.stoletja, ko so v ZDA prišli do spoznanja, da uprava ni samo državni aparat, ampak je prisotna v vsaki človeški organizirani dejavnosti. Tudi pri nas se lahko pohvalimo z vrsto strokovnjakov, ki so zaslužni da gledamo na upravo na tak način (Haček 2005: 19). Ti so predvsem: Vavpetič (Vavpetič 1961), ki je opredelil sestavine, ki se pojavljajo pri upravnem delovanju ter ugotovil, da se vsaka organizacija ustanovi z namenom opravljanja določene dejavnosti in obstaja samo toliko časa, kolikor dolgo je potrebno opravljanje te dejavnosti; nato je treba omeniti Bučarja (Bučar 1981)- omenjen že zgoraj, ki opredeli upravljanje kot odločanje, ki je v bistvu izbor med najrazličnejšimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb; nato je tu Pusić (Pusić 1985), ki opozarja na dva pomena, ki ju ima pojem uprava. S tem pojmom namreč lahko označujemo določeno dejavnost ali pa določeno vrsto organizacije-uprava v organizacijskem in v funkcionalnem smislu. Pri Šmidovniku (Šmidovnik 1985) je treba omeniti, da zlasti izhaja iz sistemske teorije, posebej še iz kibernetiko-informacijske teorije.

³ Sestavini upravnega procesa, odločanje o ciljih ter odločanje o sredstvih pa sta na politični proces različno vezani. Odločanje o ciljih je na politični proces močno vezano, odločanje o sredstvih pa naj bi bilo politično nevtralno (Bučar 1981: 59). Od tod torej potreba po politični nevtralizaciji uprave, ki je bila omenjena že zgoraj.

Kot se iz zgoraj navedenih teorij različnih avtorjev vidi, se pri opredelitvi pojma uprava srečujemo z več različnimi pogledi na upravo in upravljanje. Seveda pri tem nastane problem, kako ta dva pojma opredeliti, da bomo pri tem zajeli vse razsežnosti in značilnosti. V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, načrtovanja, usmerjanja in organiziranja, ki imajo namen doseči določene cilje. Sem sodi tudi informacijska dejavnost. In s tem je uprava vključena v proces odločanja. Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih. Za upravo pa prav tako veljajo tehnična pravila, ki pa izhajajo iz njene strokovne narave, zato lahko govorimo tudi o profesionalni naravi uprave. Lahko rečemo, da je uprava posebna dejavnost, ki v povezavi z drugimi uresničuje cilje, ki si jih je postavila določena organizacija.

Uprava je torej ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja, je samo del celotne dejavnosti upravljanja (Haček 2005: 21).

2.3.1 JAVNA UPRAVA

Tudi pri opredelitvi pojma javna uprava se lahko srečamo z množico definicij. Večina jih ima naslednje skupne točke:

1. javna uprava se uvršča v sfero izvršilne oblasti;
2. skrbi za izvajanje javnih politik;
3. javna uprava se vpleta v krog problemov, ki so v zvezi s človeškim ravnanjem in napor;
4. javno upravo je mogoče na več načinov ločevati od zasebnega sektorja;
5. je proizvodnja javnih dobrin in storitev;
6. ukoreninjena je v pravni sistem in je tako namenjena izvrševanju zakonov;

Haček omenja dva pogleda na javno upravo. O javni upravi tako lahko govorimo v formalnem smislu (kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah) ter materialnem smislu (pomeni proces odločanja o javnih zadevah). Javno upravo tvorijo institucije, povezane v poseben sistem in ki jih določena skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah v pristojnosti te skupnosti. Javna uprava (državna uprava, javne službe, lokalna samouprava, javni sektor, ki temelji na kriteriju lastništva države) je le del javnega sektorja (Haček 2005:

24-25). Šmidovnik (Šmidovnik 1985) javno upravo opredeli kot državne organizacije teritorialnega tipa ter organizacije funkcionalne in personalne narave, ki opravljajo naloge javnega pomena. Njihov namen je zagotavljati dobrine, do katerih ni mogoče priti po načelih tržne menjave. Zagotoviti jih mora država s svojim intervencionizmom in regulativnimi mehanizmi. Javna uprava ima nalogo zagotavljati dobrine (Bučar 1969: 45-46): ki naj bodo na voljo vsem ljudem, ki jih je treba ljudem zaradi javnih koristi vsiliti⁴, ki jih ni mogoče individualizirati ter tiste, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabniku.

Šmidovnik (Šmidovnik 1985) naloge javne uprave razdeli v pet kategorij: policijske; materialne, infrastrukturne in strokovnooperativne; pospeševalne in razvojne; skrb za obstoj sistema; ustvarjalna vloga;

Ta delitev nalog pa vsebuje tudi prehod iz tradicionalnega, oblastnega razumevanja k pojmovanju državne uprave kot sredstva družbene regulacije (Brezovšek v Haček 2005 27). V javni upravi je značilna odsotnost konkurence. To pa ponavadi ne vodi v optimalno izrabo virov (Haček 2005: 26).

2.3.2 DRŽAVNA UPRAVA

Začetki državne uprave segajo v postfevdalni čas oziroma čas nastanka absolutističnih evropskih monarhij. Je ožji pojem od javne uprave, saj je državna uprava le del javne uprave. Zanj torej veljajo isti elementi in značilnosti kot za upravo na splošno. Izhodišče pravno-političnih zamisli pri opredeljevanju pojma državne uprave je načelo delitve oblasti. Razlikovanje med izvršilno, zakonodajno in sodno vejo oblasti je vzpostavil Montesquieu

⁴V okviru dojetja neposredne in regulativne uprave zavzema javna uprava pojmovno takšno mesto, kolikor posega v posameznikov interesni in vrednostni sistem. Ta je seveda zelo različen pri posameznih vrstah in kategorijah ljudi (Bučar, Šmidovnik 1975: 13).

(trilateralne delitev funkcij⁵). Poleg te delitve pa lahko zasledimo tudi dualistično in kvadrilateralne delitev funkcij. Po letu 1918, ko so parlamentarne monarhije začele razpadati in so se začele formirati parlamentarne demokracije se je Montesquieujev model delitve oblasti začel spreminjati. Zakonodajna in izvršilna veja oblasti nista več enakovredni in samostojni, ampak gre pri njunem odnosu bolj za porazdelitev odgovornosti. Se pravi, da se načelo enotnosti oblasti nadomešča z načeloma vertikalne delitve oblasti in subsidiarnosti. Temeljna dejavnost državne uprave je upravna dejavnost. Funkcije državne uprave izhajajo iz njene vloge znotraj upravnega sistema. Rakočević in Bekeš⁶ ločita dve glavni funkciji: izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne veje oblasti ter pripravo strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Znotraj teh dveh funkcij državne uprave pa lahko ločimo več vrst nalog državne uprave, ki so jih različni teoretiki tudi različno klasificirali; na primer Rakočević in Bekeš ločita eksekutivno, kurativno in servisno funkcijo (Haček 2005: 29-31).

Funkcije uprave (Žurga) so naslednje: izvajanje predpisov; priprava in izdaja upravnih aktov; inšpekcijsko in upravno nadzorstvo; nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti; zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države⁷; pospeševanje gospodarskega, socialnega, kulturnega, ekološkega in splošnega družbenega razvoja; priprava zakonov, drugih predpisov in aktov; opravljanje strokovno-tehničnih nalog za vlado ter izvajanje strokovnih in drugih nalog v zvezi z upravljanjem nepremičnin in drugega premoženja RS;

⁵ Državno upravo v Sloveniji lahko v skladu s trilateralne teorije delitve oblasti tako štejemo kot del izvršilne funkcije. Njen zgornji, politični del predstavlja vlada, spodnji, strokovni pa uprava, ki neposredno izvršuje zakone (Grad 1996: 163).

⁶ Rakočević in Bekeš v Haček 2005.

⁷ Vsak organ javne uprave potrebuje tudi vrsto dejavnosti, ki zagotavljajo materialne možnosti za njegov obstoj in delovanje. Med take dejavnosti spadajo zlasti: zagotovitev ter vzdrževanje poslovnih prostorov, zagotovitev potrebnih prevoznih sredstev, opravljanje denarnega prometa in še druge dejavnosti (Haček 2004: 37).

Te funkcije izvajajo organi državne uprave. Ta pa uresničuje svoje naloge na podlagi in v mejah ustave, zakonov ter drugih predpisov in aktov in je pri svojem delu samostojna (Žurga 2001: 14-15).

Haček državno upravo v organizacijskem smislu razum kot »sistem organov, ki opravljajo funkcije upravne dejavnosti« (Haček 2005: 31). Organizirana je tako, da se deli vertikalno po različnih vsebinsko zaokroženih področjih. Podvržena pa je nadzoru zakonitosti delovanja, in sicer notranjemu in zunanjemu. Vršijo ga višji organi nad nižjimi (Grad 1997: 265). Za ustanavljanje njenih organov je pristojen predstavniški organ, ustanavljanje pa temelji na resornem, funkcionalnem in teritorialnem načelu (Haček 2005: 31).

2.4 JAVNI SEKTOR

Oprelitev pojma javni sektor (zlasti v smislu ločitve od zasebnega) ni povsem jasna in se z njo ukvarjajo različni avtorji vse od rimskih časov naprej. Če pa povzamemo različna stališča je javni sektor skupek vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s financiranjem iz proračuna. V javni sektor spada vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na področje delovanja. Razlogi za obstoj javnega sektorja segajo od potrebe po dostopu do javnih dobrin in pokrivanja eksternalitet javnih dobrin do korektiva nedelujočih tržnih mehanizmov z državno intervencijo ter regulacijo⁸. Javni sektor običajno pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno ter zdravstveno sfero. Tu gre torej za splet dejavnosti, ki skupaj z zasebnim sektorjem (gospodarstvom) tvori celoto družbenega življenja (Kovač 2000: 148-151). Po mnenju Ballota ima javni sektor mnogo specifičnih zakonitosti in se od zasebnega razlikuje glede na zakonski ter politični okvir, ekonomsko okolje, naravo dejavnosti, poslanstvo, vizijo ter cilje. (Ballot 1992: 212) Tu je treba omeniti tudi ugotavljanje Pusića, da odnos državljanov do javnega sektorja ni več odnos podložnika do države (Pusić 1995: 36). To pa nam že

⁸ Glej tudi Žurga 2001.

nekako nakazuje spremembe oziroma reforme v javnem sektorju, ki jih bomo obdelali v naslednjih poglavjih.

2.5 JAVNI USLUŽBENEC

Temeljni element vsake organizacije je človek oziroma delovno mesto (v abstraktnem pogledu). Tudi v organizacijah javne uprave lahko izvajajo funkcije organizacije samo ljudje, ki v teh organizacijah delajo. Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi imenujemo javni uslužbenci. S tem izrazom običajno označujemo osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti-sem pa ne štejemo političnih funkcionarjev (Virant 2002: 187). Korenine pojma izhajajo že iz časov, ko so bili uradniki osebni uslužbenci vladarja oziroma zastopniki krone. V Veliki Britaniji je bila v 19.stoletju uporaba pojma omejena le na tiste civilne uradnike, ki so bili zaposleni v vladnih ministrstvih. V večini sodobnih držav pojem državnega uslužbenca ne zajema le uradnikov v vladnih ministrstvih, temveč tudi vse, ki so zaposleni v vojski, sodstvu, lokalni samoupravi...; pojem državni uslužbenec pa se razlikuje od pojma javni uslužbenec. Pojem državni uslužbenec se je prvič uporabil konec 18.stoletja z namenom razlikovanja civilnega in vojaškega osebja v britanski Vzhodnoindijski družbi in se je tako razvil pred pojmom javni uslužbenec. Bistveno za uradnika je, da opravlja delo v upravni organizaciji kot svoj redni in osnovni poklic. Definicije pojma se razlikujejo glede na širino obsega pojma (Haček 2005: 46-47). V slovenski zakonodaji se tretira kot javnega uslužbenca vse zaposlene v javnem sektorju (Haček 2005: 51). Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju (državni organi, uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti). To opredeljuje ZJU v svojem 1.členu (Brus 2002: 73).

2.5.1 URADNIK

Uradnik: javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge v upravnih organih. Za te naloge je bila ta organizacija ustanovljena. Je predstavnik izvajanja javnih nalog nadrejene osebe v

javnem sektorju (v razmerju do uporabnikov javnih storitev). Ne deluje v lastnem imenu, ampak v razmerju, temelječem na posebni zaupnosti, nepristranskosti, apolitičnosti, lojalnosti ter polni odgovornosti za svoje delo. Samo uradnik lahko pridobi naziv ali položaj, poleg tega ima še možnosti za načrtovanje kariere, zagotovljen višji minimalni dopust itd. (Haček 2005: 51-52). V zakonu o javnih uslužbencih sta ločena naziva oziroma pojma javni uslužbenec in uradnik, kot je to zapisano v naslednjih členih ZJU. In sicer sta to predvsem 1. in 23.člen ZJU. Pri tem je treba še posebej opozoriti na dejstvo, da ZJU funkcionarjev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti ne uvršča med javne uslužbence in tako po 4.odstavku 1.člena ZJU funkcionarji NISO javni uslužbenci. Na to dejstvo sem želela še posebej opozoriti. V 23.členu ZJU zakon govori o razliki med uradniki in drugimi uslužbenci (strokovno tehničnimi delavci). Slednji nimajo statusa uradnika.⁹

2.5.2 POLITIČNI FUNKCIONAR

V slovenski zakonodaji političnih funkcionarjev ne prištevamo med javne uslužbence. Zasedajo najvišje in najpomembnejše položaje v javnih organizacijah, tako na nivoju države kot na nivoju lokalne skupnosti. Politični funkcionarji položaj pridobijo lahko neposredno z izvolitvijo na splošnih volitvah ali pa posredno, in sicer z imenovanjem v voljenem predstavniškem telesu. Pri nas položaj političnih funkcionarjev neposredno pridobijo v zakonodajni veji oblasti poslanci Državnega zbora ter v izvršilni veji oblasti predsednik Republike Slovenije. Ostali pridobijo položaj posredno (z imenovanjem v Državnem zboru ali Vladi Republike Slovenije). Področje političnih funkcionarjev ureja Zakon o funkcionarjih v državnih organih (1990). V širšem smislu pa jih opredeljuje tudi Zakon o preprečevanju korupcije v svojem 2.členu. Na lokalni ravni imajo položaj političnih funkcionarjev župani občin, ki so na svoj položaj izvoljeni na neposrednih, splošnih in demokratičnih volitvah po dvokrožnem večinskem volilnem sistemu. Občinski

⁹ Glej Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) /ZJU-UPB2/(Ur.l. RS, št. 32/2006).

svetniki, ki so sicer tudi izvoljeni neposredno na lokalni ravni, pa po veljavni zakonodaji ne morejo opravljati poklicno (opredeljeno v zakonu o lokalni samoupravi).

Politični funkcionarji imajo, kot je opredeljeno v zakonodaji, pravico do osebnega dohodka, prejemkov iz sredstev skupne porabe, nadomestila osebnega dohodka in tudi do povračila stroškov pri delu ter v zvezi z delom. imajo pa tudi določene posebne pravice-na primer nadomestilo osebnega dohodka za določeno časovno obdobje po koncu mandata, v primeru da se politični funkcionar iz objektivnih razlogov ne more takoj vrniti na svoje prejšnje delovno mesto ali pa ne more skleniti delovnega razmerja, ki ustreza stopnji njegove izobrazbe. Ta pravica velja do funkcionarjeve vrnitve v prejšnjo organizacijo oziroma k delodajalcu oziroma do nove zaposlitve ali pa do izpolnitve pogojev za upokožitev, ampak največ za tri mesece. To opredeljuje Zakon o funkcionarjih v državnih organih v svojem 14.členu. Pravica se lahko podaljša še za devet mesecev, če v tem času funkcionar izpolni pogoje za zaposlitev. Omenjena pravica pa je nekoliko drugačna za poslance Državnega zbora Republike Slovenije, ki jim je prenehal mandat in iz objektivnih razlogov ne more nadaljevati prejšnjega dela ali dobiti druge ustrezne zaposlitve niti ni izpolnil pogojev za upokožitev po splošnih predpisih.. Ti imajo pravico do nadomestila plače v višini plače, ki bi jo prejeli, če bi opravljali funkcijo, dokler se ne zaposlijo ali dokler ne izpolnijo pogojev za upokožitev po splošnih predpisih, vendar najdlje eno leto od prenehanja mandata. Pravica se lahko podaljša do izpolnitve pogojev za upokožitev po splošnih predpisih ali po Zakonu o poslancih, vendar največ še za eno leto (Haček 2005: 68-72).

2.6 SISTEM

Splošna teorija sistemov izhaja iz tega, da so vse stvari in pojavi na svetu sistemi (Rakočević, Bekeš 1994: 33). Pojem sistem največkrat opredeljujemo kot celoto, sestavljeno iz delov ali kot celoto, ki se loči od svoje okolice ter je hkrati z njo v določenem odnosu. (beseda sistem izhaja iz grščine, pomeni pa "sklop", tudi "organizem, organizacijo, zvezo, vodilni organ") Ti dve temeljni opredelitvi izražata tudi temeljni teoretski orientaciji. Prva skupina definicij poudarja notranjo strukturiranost sistema, druga pa raznovrstnost okolice, ki sistem obdaja in ki je vse, kar ni sistem. Sam sistem pa je sestavljen iz

posameznih delov, ki so med seboj povezani, vendar jih še vedno lahko prepoznamo kot posamezne elemente, so toliko samostojni. Sistem pa je seveda bolj ali manj intenzivno povezan. Temeljno vprašanje, ki se pojavlja v znanstvenih študijah je vprašanje razmejitve sistema in okolice. Odvisnost sistema od okolice je njegova temeljna značilnost. Opazimo lahko težnjo k relativizaciji razlike med okolico in samim sistemom. Vsa širša področja se skušajo razlagati kot sistemi. Eno temeljnih vprašanj za sistemsko strukturo in delovanje je, na katerem mestu se v njem sprejemajo odločitve ter iz katerih mest je usmerjano delovanje sistema. Tu se postavljata dve temeljni vprašanji: kako doseči kar največjo prilagodljivost ter kako zagotoviti sodelovanje članov tega sistema pri sprejemanju odločitev. Tu se v določeni meri posledično kaže dvojje različnih pojmovanj organizacije ter dvojje različnih pristopov v prilagajanju človeka sistemskemu okolju. Prvi od teh sistemov je sistem, ki nastaja spontano, nenačrtovano ter z namenov obrambe pred negativnimi vplivi okolja. Tu je logično sodelovanje vseh pri odločitvah. Drug primer je ta, ko organizacija nastaja kot sredstvo, ki omogoča izpolnitev vnaprej določenih pozitivnih ciljev. Tu gre za zavestno povezovanje, ki izhaja iz spoznanja, da se z delitvijo dela ter z združevanjem lahko doseže cilje, ki jih sami posamezniki ne bi mogli. S tem pa narašča tudi samozavest. V tej organizaciji se interesi že razlikujejo med seboj in jo zato lahko imenujemo instrumentalna organizacija. Prvi primer izraža pasivno stališče človeka do okolja-zlasti politične skupnosti so tak primer. S temi vprašanji se je dolgo ukvarjala družboslovna misel. In četudi je v vsaki organizaciji prisoten nek cilj, je vprašanje učinkovitosti povsem v ozadju. V nasprotju s tem pa je v instrumentalni organizaciji v ospredju (Haček 2001: 8-14). S stališča sistemske teorije je tudi uprava oziroma upravna organizacija sistem, zato tudi za to vrsto sistemov veljajo vse splošne značilnosti sistemov (Rakočević, Bekeš 1994: 33).

2.7 PLAČA

Plača¹⁰ je osrednji pojem delovnega prava, ki ureja pravna razmerja na področju odvisnega dela, razmerja med delavci in delodajalci (Kresal 2001: 13). Je pravica delavca in hkrati

¹⁰ v angleškem jeziku 'wage', 'wages', 'salary', 'remuneration', 'pay', 'payment', v francoščini 'salaire', 'rémunération', 'paiment', v nemščini pa 'Lohn', 'Entgelt', 'Vergütung'; tukaj gre samo za shematiziran prikaz izrazov, saj niti v tujini ni dosledne rabe različnih izrazov; (Kresal 2001: 184-185).

glavna obveznost delodajalca, ki izhaja iz sklenjene pogodbe o zaposlitvi. S pogodbo o zaposlitvi se delavec zaveže delodajalcu nuditi svoje delo, opravljati zanj določeno delo, delodajalec pa mu je za opravljeno delo seveda dolžan plačati (Kresal 2001: 13). Je bistveni in nujni element pogodbe o zaposlitvi. Pogodba o zaposlitvi pa je vedno odplačna pogodba (Kresal 2001: 144). Iz tega izhaja najsplošnejša definicija plače, ki pomeni vsa plačila, ki jih je delodajalec zavezan plačati delavcu na podlagi njegove zaposlitve pri delodajalcu (Kresal 2001: 164). Plače pa je mogoče razvrstiti v več skupin glede na različne kriterije. Tako lahko ločimo na eni strani med plačo v denarju in med plačo v naravi (najrazličnejše nedenarne oblike plačil) ter med plačo na čas (na primer na uro, na teden,...) in med plačo glede na rezultat, uspeh, učinek dela. Delavčevo plačo sestavljajo raznovrstna plačila, dodatki k plači, dodatna plačila, pri čemer se v vsaki državi posebej v praksi izoblikujejo določene tipične oblike plačil. Vsako od njih ima določene posebne značilnosti, ugotoviti pa je mogoče določene skupne značilnosti za nekatere izmed njih (Kresal 2001: 199) v osnovi tako lahko razlikujemo med fiksnim ter gibljivim delom plače oziroma prejemkov zaposlenih. Fiksni del plače je odvisen vrste dela, ki ga nekdo opravlja, gibljivi pa od kakovosti opravljenega dela (kako dobro je delo opravljeno) (Zupan v Možina 2002: 294).

3. PREJŠNJI SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

3.1 SPLOŠNO

Prejšnji sistem plač¹¹ v javnem sektorju je urejal ZRPJZ¹² kot temeljni sistemski zakon, upoštevani pa so bili še številni drugi zakoni in podzakonski predpisi, ki so posegali v posamezna vprašanja v zvezi s plačami in drugimi prejemki delavcev. (Kresal 2000: 87) Plača je bila po tem zakonu sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Osnovna plača se je določila na ta način, da so osnovo pomnožili s količnikom za tipična delovna mesta. Več o tem zakonu, ki je bil sprejet 24.03.1994, veljal pa je od 23.04.1994, pa v nadaljevanju.

3.2 VEČ O ZRPJZ

ZRPJZ je v določbi 1.člena natančno opredeljeval, za koga zakon velja. (Kresal 2000: 87) Zakon je tako urejal plače funkcionarjev in drugih zaposlenih v javnih zavodih¹³ (področje vzgoje in izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva, kulture, znanosti in tehnologije, zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti, pokojninskega in invalidskega zavarovanja) ter v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. NI pa urejal plač poslancev, predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, generalnega sekretarja vlade, predsednika in sodnikov ustavnega sodišča, sodnikov, državnih tožilcev ter njihovih namestnikov, niti ni urejal plač državnih pravobranilcev in sodnikov za prekrške. Pri ZRPJZ je treba omeniti še sledeče: zakon je

¹¹ Zanj je bilo značilno močno neposredno zakonsko urejanje (Kresal 2000: 87).

¹² Glej Ur.l. RS, št. 18/1994 (http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO329.html).

¹³ Razen plače pripadajo javnim uslužbencem tudi drugi osebni prejemki (regres za letni dopust, nagrade ob delovnih jubilejih, nagrade ob upokojitvi-odpravnina, solidarnostne pomoči ter povračila stroškov v zvezi z delom-regres za prehrano med delom, potni stroški na službenem potovanju ter stroški za prevoz na delo in iz dela) (Haček 2000: 104).

določil, da se za vse delavce, katerih plače ureja, preneha uporabljati določbe kolektivnih pogodb, ki so bile v nasprotju z njim; razveljavil je nekatere določbe določenih zakonov, ki so drugače urejale plače za posamezne kategorije oseb, ki jih pokriva; (Kresal 2000: 31-32). V 1.odstavku 3.člena ZRPJZ je bila določena sestava plače. Največ določb je zakon namenjal ureditvi osnovne plače. V drugem poglavju je urejal vprašanja glede količnikov in odkazal na tabelo, ki je bila njegov sestavni del in je podrobneje določala višino količnikov po posameznih tarifnih skupinah in plačilnih razredih. Tretje poglavje zakona je predstavljal sistem napredovanja zaposlenih z nekaterimi splošnimi pravili. Četrto poglavje je bilo posvečeno vprašanju delovne uspešnosti ter oblikovanju plače na tej podlagi, peto poglavje pa je bilo namenjeno dodatkom (Kresal 2000: 88).

Določil je temeljno strukturo plače, plačilne razrede ter njim pripadajoče količnike in opredelil temeljna pravila za določanje le-teh javnim uslužbencem, njihovo napredovanje, dodeljevanje delovne uspešnosti ter določanje dodatka k osnovni plači. V prilogi zakona so bile določene osnovne plače tipičnih delovnih mest, medtem, ko se je višina ostalih plač določala z drugimi zakoni, podzakonskimi predpisi ter drugimi splošnimi akti in kolektivnimi pogodbami. Ob ZRPJZ je področje plač v javnem sektorju urejalo še več kot 40 predpisov, ki so bili sprejeti v različnih obdobjih in temeljijo na različnih načelih, posledica tega pa je, da je s takšnim načinom urejanja plač prišlo do bistvenih sprememb zakonsko postavljenih razmerij med plačami v javnem sektorju (Klinar 2006a: 63).

3.2.1 O OSNOVNI PLAČI

Zakon je uveljavljal sistem določanja osnovne plače na podlagi količnikov. Tako je bila osnovna plača odvisna od osnove in količnika, s katerim se je le-ta pomnožila. Količnik, s katerim se pomnoži osnova je količnik za določitev osnovne plače delavca oziroma funkcionarja. Ta je bil odvisen od količnika za določitev osnovne plače delovnega mesta in količnika, ki ga je delavec lahko pridobil z napredovanjem. Sedaj pa si pogledjmo člene ZRPJZ, ki so količnike urejali.

4.člen je določal razpon, v katerem so se lahko gibali količniki funkcionarjev. Odvisni pa so bili od zahtevnosti funkcije.

Določba 5.člena je urejala razpone za količnike direktorjev javnih zavodov. Odvisni so bili od zahtevane strokovne izobrazbe, zahtevnosti dela in pomena javnega zavoda.

Tukaj je treba poudariti, da so bili količniki delovnih mest za posamezne zaposlene v skladu z določbo 6.člena ZRPJZ odvisni od zahtevane stopnje strokovne izobrazbe in zahtevnosti dela. Količniki so se razvrščali v devet tarifnih skupin glede na strokovne izobrazbe (ta je torej predstavljala glavni kriterij za razvrščanje).

Pomembnejši del ZRPJZ je predstavljala tabela, ki je določala količnike delovnih mest za nekatera tipična delovna mesta (določala jih je različno za posamezne dejavnosti s področja negospodarstva, državne organe in organe lokalnih skupnosti ter ZZZS, Zavod RS za zaposlovanje in ZPIZ). Tipična delovna mesta je razvrščala v tarifne skupine, katerih temeljni kriterij je bil, kot že rečeno, zahtevana stopnja strokovne izobrazbe, in v okviru posamezne tarifne skupine v plačilne razrede, ki so bili izraženi s količnikom delovnega mesta.

Zaposleni iz 8., 9. in 10. člena ZRPJZ so lahko napredovali in s tem pridobili količnik z napredovanjem, ki je bil tako višji od osnovnega količnika delovnega mesta. Napredovanje je ZRPJZ urejal v 12. do 16.členu. Pristojni organ, ki je odločal o napredovanju, je moral najmanj enkrat letno preveriti izpolnjevanje pogojev za napredovanje. Na istem delovnem mestu je lahko zaposleni napredoval za največ pet plačilnih razredov, zdravniki za sedem. Pogoje za napredovanje je urejal 14.člen in pravilniki o napredovanju, sprejeti na njegovi podlagi. Z napredovanjem so lahko zaposleni pridobili višji količnik v isti tarifni skupini ali pa tudi količnik, ki je bil v višji tarifni skupini, kot osnovni količnik delovnega mesta.

Pogoji za napredovanje na delovnem mestu so bili:

- dodatna funkcionalna znanja;
- interdisciplinarna usposobljenost delavca za različna dela v okviru istega poklica;
- samostojnost in zanesljivost pri delu;
- ustvarjalnost in nadpovprečna delovna uspešnost;

Pravilniki so podrobneje opredeljevali naštete pogoje, podrobneje določali postopek in način preverjanja ter tudi primere, ko je bilo mogoče hkrati napredovati za več plačilnih razredov (pred izdajo pravilnika je bilo potrebno pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov).

V skladu z 2.odstavkom 15.člena ZRPJZ so se zaposleni pri prvi zaposlitvi v javnem zavodu oziroma državnem organu praviloma uvrstili v plačilni razred, v katerega je bil razvrščen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta; vendar pa je lahko tudi že ob prvi zaposlitvi delavec pridobil višji količnik in se uvrstil v plačilni razred, ki ga je bilo možno doseči z napredovanjem, če je seveda izpolnjeval pogoje za napredovanje na delovnem mestu v višji plačilni razred.

V zvezi z določbami ZRPJZ, ki urejajo osnovno plačo oziroma količnike je bilo sprejetih nekaj podzakonskih aktov. Vlada je sprejela Uredbo o kriterijih za določanje količnikov za določitev osnovne plače direktorjev javnih zavodov, ki je natančneje določala, kaj se je upoštevalo pri določitvi količnika za direktorja javnega zavoda. Prav tako je vlada sprejela Uredbo o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih¹⁴, s katero se je podrobneje določilo količnike delovnih mest za posamezne kategorije zaposlenih oziroma za tipična delovna mesta, za funkcionarje,... predvsem pa je urejala številne različne dodatke, o katerih bomo spregovorili malce kasneje. Na podlagi ZRPJZ je bilo sprejetih tudi sedem pravilnikov o napredovanju, ki so seveda urejali napredovanje zaposlenih, različno glede na posamezne dejavnosti in državno upravo (Kresal 2000: 88-92).

¹⁴ Glej Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih (Uradni list RS, št. 35/96, 5/98, 33/00, 1/01, 63/01, 37/02, 60/02, 61/02, 105/02).

3.2.2 DELOVNA USPEŠNOST

Zakon je opredeljeval delovno uspešnost v svojem 17.členu, v katerem je določal, da del plače za delovno uspešnost pripada zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen. Po določbi 1.odstavka zgoraj omenjenega člena je višina tega dela plače lahko znašala največ 20% osnovne plače delavca. Vendar pa ta omejitev po izrecni določbi zakona ni veljala za funkcionarje in direktorje javnih zavodov. Podrobneje so se vprašanja v zvezi z delovno uspešnostjo za ti dve izjemi urejali s podzakonskim aktom, ki ga je izdal pristojni organ. Te določbe lahko najdemo v podzakonskih predpisih; tako je bilo sprejetih dvanajst odredb o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti. Za druge zaposlene so se merila za ugotavljanje delovne uspešnosti urejala v aktu javnega zavoda oziroma državnega organa. Funkcionarju, ki je že prejemal funkcijski dodatek, ta posebni del plače za delovno uspešnost ni pripadal.

V skladu z določbo 18.člena zakona je lahko skupen obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti znašal največ 3% sredstev za plače mesečno (v tem obsegu se ni upoštevalo sredstev za plačilo delovne uspešnosti funkcionarjev in direktorjev javnih zavodov). Po določbi 3.odstavka 18.člena je lahko javni zavod ta obseg sredstev izjemoma povečal pod določenimi pogoji.¹⁵

Ureditev plačila delovne uspešnosti je bila predmet ustavnosodne presoje. Ustavno sodišče je tako delno razveljavilo 1.odstavek 17.člena zakona, in sicer v obsegu kolikor se je nanašal tudi na javne zavode, ki so z opravljanjem gospodarske dejavnosti na trgu sami pridobivali sredstva. Tak, drugačen (poseben) režim z omejevanjem obsega tega dela plače na največ 20% osnovne plače delavca, ki je bil vzpostavljen za te delavce z ZRPJZ glede na druge delavce, zaposlene v gospodarskih dejavnostih, se je štelo za kršitev načela enakosti, saj za takšno omejevanje dela plače na podlagi delovne uspešnosti ni našlo razumnega razloga. Nasprotno pa je štelo ureditev iz 18.člena ZRPJZ, ki je omejevala celotna sredstva

¹⁵ Glavni pogoj je bil, da je javni zavod del sredstev pridobival na trgu; v tem primeru pa je bilo za višje izplačevanje predpisano še soglasje ustanovitelja; (Kresal 2000: 93).

za ta namen oziroma za njihovo povišanje zahteva soglasje ustanovitelja, za skladno z ustavo, saj se naj bi na ta način zagotavljalo varstvo interesov ustanovitelja in temeljne dejavnosti zavoda. (Odločba ustavnega sodišča RS; št. U-I-134/96, objavljeno v Ur. l. RS, št. 86/99) (Kresal 2000: 93).

3.2.3 DODATKI

O dodatkih je govoril ZRPJZ v svojem 19.členu. V skladu s tem členom so pripadali delavcem različni dodatki. Določba je med njimi izrecno naštevala dodatek za delovno dobo, dodatek za manj ugodne delovne pogoje, ki se pojavljajo občasno in niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta ter dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času. Poleg teh so delavcem pripadali še drugi dodatki, ki so jih predvidevale kolektivne pogodbe, zakoni ali drugi predpisi. Zakon ni natančno urejal višine ter pogojev za pridobitev pravice do posameznega dodatka, zato moramo pogledati, kako so jih urejali drugi predpisi. Posamezni dodatki so namreč pripadali delavcu v skladu z veljavnimi kolektivnimi pogodbami, zakoni in drugimi predpisi. Zakon je omenjal tudi funkcijski dodatek, ki je pripadal funkcionarju, če seveda je tako določal zakon.

Dodatki so se izplačevali v višini, ki je bila določena s kolektivno pogodbo, zakonom ali na njegovi podlagi sprejetim predpisom. Osnova za obračun dodatka je bila osnovna plača zaposlenega.

Sedaj bom naštel nekaj teh predpisov, ki so urejali posamezne dodatke. Najprej naj tukaj naštejemo že prej omenjeno Uredbo o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih. V tej uredbi so bili med drugim urejeni tudi različni dodatki. Te je predvidevala tudi Uredba o določitvi dodatkov strokovnim in administrativno-tehničnim delavcem na sodiščih, državnih tožilstvih, javnih pravobranilstvih in v organih za postopek o prekrških. Upoštevati je treba tudi določbe v različnih področnih zakonih, ki so predpisovale razne dodatke.

Tukaj je potrebno poudariti, da se prav dejstvo, da so različni predpisi določali veliko različnih dodatkov za posamezno dejavnost, za posamezna delovna mesta, navaja kot pomemben razlog, ki je prispeval k vedno večji notranji neusklajenosti plačnega sistema v javnem sektorju in neustreznim razmerjem med plačami zaposlenih v tem sektorju in s tem posredno k reformam plačnega sistema (Kresal 2000: 94).

Podobno Klinar, ki ugotavlja, da je ZRPJZ vse do danes ostal nespremenjen in se ni prilagodil spremembam družbenih razmerij in zahtevam trga delovne sile, vendar pa se zaradi tega za dvigovanje višine plač in za ustrezno prilagajanje posameznih plač zahtevnosti dela uvedla praksa določanja mnogih novih dodatkov. Število le-teh je izredno veliko. Njihova višina pa nikakor ni nezanemarljiva, saj se je z njimi porušilo razmerje, določeno v ZRPJZ. Dodatno nepreglednost in neprimerljivost plač po njegovem povzroča dejstvo, da najvišje plače v javnem sektorju, torej plače funkcionarjev niso bile vključene v skupen sistem, temveč so bile v večini primerov urejene v vsakem zakonu posebej. Za izračun plač funkcionarjev in javnih uslužbencev se uporabljata različni obračunski osnovi, ki se različno usklajujeta, pa tudi dodatki se obračunavajo na različne načine (Klinar 2006a: 64).

3.3 NAPREDOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV

Napredovanje javnih uslužbencev pomeni pomikanje na vse zahtevnejša in odgovornejša dela, torej na položaje, ki zagotavljajo ugodnejše gmotne možnosti ter druge pogoje dela. Napredovanje je ozko povezano s klasifikacijskih sistemom. V sistemu klasifikacije delovnih mest napredovanje pomeni premik na višje delovno mesto, v sistemu klasifikacije javnih uslužbencev pa na višji položaj v tej klasifikaciji (Virant 2002: 203).

Napredovanje je lahko avtomatično in neodvisno od ocene sposobnosti zaposlenega, povezano pa je z doseženo višjo stopnjo izobrazbe ali s pretekom določenega obdobje dela. Takšen sistem napredovanja je prilagojen sistemu klasifikacije uslužbencev. Po drugi strani pa je napredovanje lahko odvisno od ocene sposobnosti ter delovnih uspehov zaposlenega.

V tem primeru pa lahko govorimo o sistemu napredovanja, ki je prilagojen sistemu klasifikacije delovnih mest (Haček 2001: 84).

Jasna ureditev sistema napredovanja je zlasti pomembna za motiviranje javnih uslužbencev, saj ti posledično pri svojem delu dokazujejo svoje sposobnosti, pa tudi z vidika zagotavljanja varnosti, saj se tako s trajanjem delovne dobe položaj uslužbenca znotraj organa javne uprave spreminja na bolje. Za doseg prvega cilja je primernejši odprti sistem napredovanja, za doseg drugega pa avtomatični. V praksi se običajno uporabljajo razne kombinacije obeh sistemov.

V slovenskem sistemu javnih uslužbencev poznamo (smo poznali) tri glavne skupine napredovanja:

- napredovanje v višji plačni razred istega naziva, ki je potekal avtomatično po letih službe;
- napredovanje v višji naziv istega razreda, ki je bilo vezano na izpraznjeno delovno mesto in tako ni moglo biti avtomatično;
- napredovanje v višji razred, kjer pa je bil prehod otežen, ker je morala biti dosežena višja raven znanja, kot jo zahteva upravna rutina;

Pogoji napredovanja: dodatno funkcionalno znanje, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost ter nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem delovnem času;

ZDDO v 21.členu določa, da lahko javni uslužbenec glede na potrebe v upravnih organih po treh letih napreduje na zahtevnejše delovno mesto oziroma v višji naziv, če izpolnjuje določene pogoje¹⁶ in se odlikuje po svoji strokovnosti, sposobnosti, po rezultatih dela ter prizadevnosti pri delu. ZRPJZ je omogočal javnim uslužbencem, ne pa tudi funkcionarjem, napredovanje v višji plačni razred istega naziva. Zaposleni so praviloma napredovali vsaka

¹⁶ Ti pogoji so: izpolnjevanje pogojev glede strokovne izobrazbe in delovnih izkušenj, izpolnjevanje pogojev določenih v sistemizaciji delovnih mest, strokovnost, sposobnost, rezultati dela, prizadevnost pri delu ter opravljen ustrezeni strokovni izpit (Haček 2001: 85).

tri leta, če so izpolnjevali predpisane pogoje. Na istem delovnem mestu je bilo mogoče napredovati za največ pet plačnih razredov, zdravniki pa lahko napredujejo za največ sedem plačnih razredov. V slovenski ureditvi je bilo napredovanje torej mogoče v kombinaciji avtomatičnega in odprtega sistema napredovanja (Haček 2001: 84-85).

3.4 SISTEM OCENJEVANJA

Ocenjevanje javnih uslužbencev poteka na podlagi prispevka posameznega javnega uslužbenca k rezultatom organizacije znotraj javnega sektorja ter z medsebojnim primerjanjem strokovnih in delovnih lastnosti vseh zaposlenih v organizaciji in je ključna podlaga za napredovanje javnih uslužbencev. To pa pomeni oblikovanje relativnih meril ocenjevanja, saj je v večini primerov zaposlenega v javnem sektorju mogoče oceniti le s primerjavo z drugimi zaposlenimi. Zakonska ureditev predvideva ocenjevanje zaposlenih vsako tretje leto. Ocenjevali pa so se vsi zaposleni po tretjinah-del zaposlenih 1.januarja, del 1.maja in del 1.septembra, in sicer glede na to, kdaj so zaposleni dopolnili dobo najmanj treh let od zadnjega preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje. Ocenjevali pa so se glede na določeno stanje rezultatov organizacije v javnem sektorju na podlagi preteklega dela in ob medsebojni primerjavi za preteklo obdobje. Sistem ocenjevanja se je med različnimi kategorijami zaposlenih v javnem sektorju razlikoval. Javni uslužbenci so se ocenjevali po vseh petih pogojih napredovanja na delovnem mestu z ocenami podpovprečno delovno uspešen, povprečno delovno uspešen in nadpovprečno delovno uspešen. Ocenjevalni list vsakega javnega uslužbenca je izpolnil neposredno nadrejeni, ki je tudi predlagal oceno. Na podlagi ocene se je o njej dokončno odločila oseba, ki je izvajala pravice delodajalca. Ocene delovne uspešnosti so bile podlaga za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje iz kriterija delovne uspešnosti. Zaposleni v vseh devetih tarifnih razredih so lahko v enem ocenjevalnem obdobju napredovali za en plačni razred. V vseh tarifnih razredih je bil pogoj napredovanja najmanj povprečna delovna uspešnost. Na delovnem mestu v javnem sektorju so lahko zaposleni napredovali največ za tri plačne razrede (v prvi skupini tarifnih razredov), štiri plačne razrede (v drugi skupini tarifnih razredov) ali pet plačnih razredov (v tretji skupini tarifnih razredov). Izjemoma so

lahko javni uslužbenci napredovali tudi večkrat in v roku, ki je bil krajši kot ocenjevalno obdobje (Haček 2001: 85-86).

3.5 POSEBNI PREDPISI PO POSAMEZNIH PODROČJIH V OKVIRU JAVNEGA SEKTORJA

Treba je povedati, da ZRPJZ ni bil edini zakon, ki ga je bilo treba upoštevati v zvezi z določanjem plač na področju javnega sektorja. Tu so bili pomembni tudi še številni zakoni po posameznih področjih javnega sektorja., ki so bolj ali manj obsežno urejali tudi posamezna vprašanja v zvezi s plačami in drugimi prejemki zaposlenih ali pa so urejali posamezna vprašanja, ki so bila posredno pomembna tudi za določanje plač, obstajala pa je lahko še dodatna posebna ureditev za posamezne državne organe, tako da je npr. bilo treba upoštevati ustrezne določbe Zakona o zunanjih zadevah, Zakona o policiji, Zakona o carinski službi,... in določbe različnih podzakonskih predpisov, ki so ali pa še veljajo za delavce. Nadalje je lahko za posamezne dejavnosti obstajala posebna ureditev v zvezi s plačami, ki jo je bilo potrebno upoštevati ob ZRPJZ. V nadaljevanju bom predstavila tudi ureditev za državne organe.

V skladu s 1.členom ZDDO so se delovna razmerja delavcev v državnih organih urejala z ZTPDR¹⁷, ZDR¹⁸ in ZDDO¹⁹, če s posebnim zakonom ni bilo drugače določeno. Za te delavce je torej poleg temeljne delovne zakonodaje veljal še ZDDO, ki je upošteval

¹⁷ Glej Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja /ZTPDR/(Ur.l. SFRJ, št. 60/1989, 42/1990, RS, št. 4/1991, 12/1999 Odl.US: U-I-81/97, 97/2001-ZSDP, 42/2002-ZDR,43/2006)/Ne velja od: 01.01.2003/.

¹⁸ Glej Zakon o delovnih razmerjih /ZDR/(Ur.l. RS, št. 14/1990, 5/1991, 29/1992 Odl.US: U-I-51/90-18, 71/1993 (2/1994 - popr.), 19/1994, 38/1994-ZID, 29/1995-ZPDF, 12/1999 Odl.US: U-I-81/97, 101/1999 Odl.US: U-I-49/98, 36/2000-ZPDZC, 97/2001-ZSDP, 42/2002-ZDR, 43/2006)Ne velja od: 01.01.2003; S 1.1.2003 preneha veljati, razen določb 112. do 119. člena, ki se uporabljajo do uveljavitve zakona, ki bo urejal kolektivne pogodbe.

¹⁹ Glej Zakon o delavcih v državnih organih /ZDDO/(Ur.l. RS, št. 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ, 41/1994, 70/1997, 87/1997-ZPSDP, 38/1999, 56/2002-ZJU).

posebnosti delovnih razmerij teh delavcev. Delovnopравни status funkcionarjev je urejal ZFDO, ki je obsegal določbe o plačah funkcionarjev in določbe o njihovih pravicah po prenehanju mandata, glede drugih pravic pa je napotoval na ZDDO. Tudi ta v delu, ki je urejal plačo ni veljal, v kolikor je ta vprašanja drugače urejal ZRPJZ. Sedaj bi bilo treba omeniti določbe ZDDO, ki so urejale nadomestila plače, druge osebne prejemke in povračila stroškov (69., 70. in 71.člen), ter nekatere druge določbe, ki so se nanašale na plačo, npr. ureditev pravic presežnih delavcev (56., 58.člen), dodatek na delovno dobo (3.odstavek 60.člena), dodatki za posebne pogoje dela (66.člen), plača pripravnikov (67.člen), delno o delovni uspešnosti, določbe o sistemizaciji delovnih mest, določbe, ki opredeljujejo posamezne upravne delavce itd.

Izmed številnih uredb, ki urejajo (oziroma so urejale) to področje, se mi zdi najbolj omembe vredna Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave, ki je podrobno urejala notranjo organizacijo predvsem pa sistemizacijo delovnih mest (kako mora biti oblikovana delovna mesta višjih upravnih delavcev, upravnih delavcev, strokovno-tehničnih delavcev; kakšni posebni pogoji se zahtevajo za posamezna delovna mesta: zahtevana izobrazba, delovne izkušnje ter drugo; kot priloga pa jo je sestavljala še nomenklatura tipičnih delovnih mest, ki je določala nazive in naloge delovnih mest, stopnjo izobrazbe in dolžino delovnih izkušenj ter tarifne skupine) (Kresal 2000: 94-97).

3.6 UREJANJE PLAČ V PRIMERIH, KJER NI VELJAL ZRPJZ

Tu bi želela predvsem orisati ureditev plač poslancev, predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, generalnega sekretarja vlade, predsednika in sodnikov ustavnega sodišča, sodnikov, ... Gre namreč za funkcije oziroma službe, ki so jih v celoti urejali posebni zakoni. Glede svojih pravic, ki so izhajale iz njihove funkcije oziroma službe, so bili v marsičem izenačeni z delavci v delovnem razmerju; čas opravljanja njihove funkcije oziroma službe se je štel v delovno dobo. Enako so bili vključeni v socialna zavarovanja v skladu s predpisi, ki veljajo tudi za osebe v delovnem razmerju, so imeli pravico do plače, nadomestil plače in drugih prejemkov, pravico do letnega dopusta,... (Kresal 2000: 97).

3.6.1 PLAČA POSLANCEV

Plača poslancev ter drugih, za katere so se smiselno uporabljale določbe zakona o poslancih, se je urejala v Zakonu o poslancih (ZPos)²⁰. Ta zakon je med drugim urejal tudi materialne in druge pogoje za delo in v tem okviru tudi plače, druge osebne prejemke in povračila poslancev²¹. Te določbe so se v skladu z 41.členom ZPos primerno uporabljale tudi za predsednika republike. V skladu z Zakonom o vladi pa so se te določbe smiselno uporabljale tudi za predsednika vlade, ministre ter generalnega sekretarja vlade.

Višina plače je bila odvisna od osnove in koeficienta, s katerim se je pomnožila osnova. Tako dobljen znesek se je povišal za funkcijski dodatek, nato pa še za dodatek na delovno dobo.

Osnova je bila določena v 1.odstavku 24.člena ZPos v višini povprečne mesečne plače na zaposlenega v gospodarstvu, upoštevajoč ZZDODP se je kot osnova uporabljala osnova, ki jo je določal ZZDODP in se je periodično objavljala v Uradnem listu RS. Določba 24.člena ZPos je predvidevala tudi možnost zmanjšanja osnove za določanje plač poslancev glede na proračunske možnosti: zmanjšala se je lahko po odločitvi državnega zbora za največ 50% po odločitvi pristojne komisije na podlagi pooblastila državnega zbora pa do 20%. Koeficient, s katerim se je pomnožila osnova za določitev plače, je 5. Funkcijski dodatek ZPos ureja v 3.odstavku 24.člena. Določil se je glede na stalne dolžnosti v državnem zboru in delovnih telesih ter poslanskih skupinah: predsednik in podpredsednik državnega zbora, predsedniki in člani delovnih teles, vodje poslanskih skupin. Znašala je lahko do 100% osnovne plače poslanca. Dodatek na delovno dobo je urejal zakon v 4.odstavku 24.člena. Ta je znašal določen odstotek od skupnega zneska osnovne plače s funkcijskim dodatkom. Višina je bila odvisna od števila izpolnjenih let delovne dobe in je znašala največ 20%. Poslanec je imel pravico do nadomestila plače za čas dopusta in odsotnosti zaradi bolezni ali poškodbe, kot je določeno v 25.členu zakona. Poslanec je imel prav tako pravico do drugih osebnih prejemkov in povračil (28., 29.člen ZPos), glede katerih je bil sprejet Sklep

²⁰ Glej Zakon o poslancih (uradno prečiščeno besedilo) /ZPos-UPB1/(Ur.l. RS, št. 24/2005).

²¹ Bil pa je tudi temeljni zakon, ki je urejal plače funkcionarjev oziroma jih še ureja, vendar so plače funkcionarjev določene tudi v različnih področnih zakonih, kot smo že dejali.

o drugih osebnih prejemkih in povračilih poslancev Državnega zbora Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 8/93, 34/93, 35/94, 28/95), vendar je v zvezi z višino posameznih zneskov treba upoštevati tudi ZPSDP, ki je določal, da se določbe drugih predpisov, ki so bili v nasprotju z njim, prenehajo uporabljati za delavce, za katere je veljal ZPSDP (Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov/ [Uradni list RS 87/97](#)) (Kresal 2000: 98-99).

3.6.2 PLAČE V SODNI VEJI OBLASTI

3.6.2.1 PREDSEDNIK IN SODNIKI USTAVNEGA SODIŠČA

Njihova plača je bila urejena v členih od 71. do 75.člena Zakona o ustavnem sodišču (ZustS)²². Predsednik ustavnega sodišča je imel pravico do osnovne plače in funkcijskega dodatka v višini, ki se je določila za predsednika državnega zbora. Sodniki ustavnega sodišča pa v višini, ki se je določila za podpredsednika državnega zbora. Prav tako so imeli pravico do nadomestila plače za čas dopusta in za čas odsotnosti zaradi bolezni ali poškodbe. Druge osebne prejemke in povračila je urejal 74.člen ZustS; pogoje in višino letih je določilo ustavno sodišče, ob tem pa je bilo potrebno upoštevati ZPSDP (Kresal 2000: 99).

3.6.2.2 SODNIKI

Plače sodnikov so bile urejene v Zakonu o sodniški službi (ZSS)²³, tako kot tudi njihov pravni status. V 1.členu ZSS je bilo določeno, da je sodnik v službenem razmerju z Republiko Slovenijo-sodniška služba. Sodniške pravice je zakon urejal v IV poglavju, tako tudi plačo, nadomestila, druge osebne prejemke, povračila,...

Plača sodnika je bila odvisna od osnove in koeficienta, s katerim se je pomnožila osnova. Osnovna plača se je povečala za sodniški dodatek, tako dobljen skupni znesek pa še za dodatek za delovno dobo. Zakon je poznal še nekatere druge dodatke za posamezne

²² Glej Zakon o ustavnem sodišču /ZUstS/(Ur.l. RS, št. 15/1994, [64/2001-ZPKSMS](#)).

²³ Glej Zakon o sodniški službi (uradno prečiščeno besedilo) /ZSS-UPB1/(Ur.l. RS, št. [23/2005](#)).

posebne primere, npr. dodatek za dežurno preiskovalno službo, dodatek za vodstveno funkcijo. Osnova je bila v skladu z določbo 45.člena ZSS enaka vsakokratni osnovi poslanca. Tudi ZSS je predvideval možnost znižanja te osnove glede na proračunske možnosti, tako da je veljalo enako znižanje in usklajevanje kot za poslance. Koeficient, s katerim se je pomnožila osnova, je bil odvisen od uvrstitve v ustrezno plačilno skupino in znotraj te v plačilne razrede. ZSS je v 47.členu opredeljeval tri plačilne skupine, znotraj katerih so bili določeni plačilni razredi, ki so bili izraženi s koeficientom.

Sodniški dodatek, ki ga je zakon urejal v 2.odstavku 46.člena, je znašal 50%. Dodatek na delovno dobo je bil urejen v 3.odstavku 46.člena ZSS in je izhajal iz upoštevanja skupne delovne dobe. Dodatek za vodstveno funkcijo je bil urejen v določbah 2. do 5. odstavka 47.člena ZSS; predviden pa je bil za predsednika oziroma predstojnika sodišča 12% do 20% za različna sodišča), za vodje oddelka sodišča (5% oziroma 8%) ter za podpredsednika sodišča oziroma namestnika predstojnika sodišča (polovico višine dodatka za predsednika oziroma predstojnika sodišča).

Sodnik je imel (ima) pravico do nadomestila plače za čas dopusta in za čas odsotnosti zaradi bolezni ali poškodbe (Kresal 2000: 99-101).

3.5.2.3 DRŽAVNI TOŽILCI

Njihov pravni status, pravice, tako tudi plačo in druge prejemke, ureja Zakon o državnem tožilstvu²⁴. V 3.členu je določal, da je tožilec glede pravic, ki izhajajo iz njegovega službenega razmerja, izenačen s sodnikom, izenačen s sodnikom, v kolikor ta zakon ni določal drugače (Kresal 2000: 99).

3.6.2.4 SODNIKI ZA PREKRŠKE

258.h člen Zakona o prekrških je določal, da je sodnik za prekrške glede pravic, ki izhajajo iz njegovega službenega razmerja z Republiko Slovenijo, izenačen s sodnikom, v kolikor ta zakon ni določal drugače (Kresal 2000: 99).

²⁴ Glej Zakon o državnem tožilstvu (uradno prečiščeno besedilo) /ZDT-UPB1/(Ur.l. RS, št. 14/2003).

3.6.2.5 DRŽAVNI PRAVOBRANILCI

Njihove plače ter plače pomočnikov državnega pravobranilca je urejal Zakon o državnem pravobranilstvu (ZDPra)²⁵. Predvsem so bile pomembne določbe členov od 42. do 55.člena zakona. Podobno kot že predstavljeni zakoni so določale koeficiente, osnovo za obračun plač, ki je bila enaka osnovi za obračun plače poslanca, dodatke,... (Kresal 2000: 101-102).

3.7 ZDDODP

Leta 1997 je bil sprejet Zakon o začasni določitvi osnove za določanje plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja (ZZDODP²⁶). Do uveljavitve ZZDODP so različni pravni viri, ki so posegali na področje plač, kot osnovo za izračun višine plač in posameznih drugih prejemkov delavcev določali oziroma uporabljali različne referenčne zneske. Za nekatere izmed njih je ZZDODP določil novo, enotno osnovo. Ta je nadomestila v predpisih določeno osnovo, če je bila le-ta določena kot povprečna mesečna plača na zaposlenega, povprečna plača ali povprečna plača v preteklem trimesečju v gospodarstvu Republike Slovenije. Našteti trije zneski so se po tem zakonu, začasno, do spremembe zakonov, drugih predpisov in kolektivnih pogodb, v katerih so določeni, nadomestili z novo osnovo po ZZDODP. Kot novo osnovo je ZZDODP določil absolutni znesek in določil, da se tako določena osnova periodično usklajuje in objavlja v Uradnem listu Republike Slovenije. Pomembno je, da se je ta osnova uporabljala v vseh primerih, ko se je zakon, drug predpis ali kolektivna pogodba sicer skliceval na eno izmed starih referenčnih zneskov povprečnih plač, ki jih je ZZDODP nadomestil z novo osnovo. Tako je bila npr. pomembna za določitev osnove za plače poslancev in vseh drugih, za katere ni veljal ZRPJZ in so se pri urejanju osnove sklicevali na osnovo za določitev plače poslanca (sodniki, državni tožilci, državni pravobranilci,...), pri čemer so bila možna znižanja osnove za poslance in ostale, ki so se navezovali na ureditev za poslance (Kresal 2000: 102-103).

²⁵ Glej Zakon o državnem pravobranilstvu (uradno prečiščeno besedilo) /ZDPra-UPB1/(Ur.l. RS, št. 41/2006).

²⁶ Glej Zakon o začasni določitvi osnove za določanje plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja (Uradni list RS, št. 19/97).

4. REFORME

4.1. OSNOVNI POJMI

4.1.1 REFORME

Kot ugotavlja Peters, so bile reforme v upravnih sistemih osrednja vladna dejavnost zadnjih nekaj desetletij. Te reforme pa so se v različnih državnih ureditvah različno odražale. Prihajalo je oziroma prihaja do različnih interpretacij idej reform v državah z različnimi političnimi in administrativnimi tradicijami, kjer so se izvajale te reforme. Te razlike pa se še posebej kažejo v industrijskih državah v nasprotju z državami Srednje in Vzhodne Evrope ter med državami Tretjega sveta. Vendar pa se poleg vseh teh omenjenih razlik v interpretacijah samih reformnih idej pojavljajo tudi podobnosti v samih reformah. Tu gre predvsem za to, da je bilo veliko sprememb uvedenih v večini držav, čeprav na različne načine, ne povsod z enako hitrostjo, pa tudi ne vedno z enakimi razlogi. Za primerjalno analizo je da uporabimo te rezultate skupnih pobud za reforme kot temelj za to, da pogledamo, kako se različni sistemi, tako politični kot upravni odzivajo na zahtevane spremembe in na potrebo po interpretaciji vrste političnih in menedžerskih idej. Te reforme pa so ustvarile popolnoma novo podlago za razumevanje upravnih sistemov po svetu (Peters 2001: 366). Kajti, kot ugotavlja Štefka Korade Purg, spreminjajoče se družbene razmere vse bolj vplivajo tudi na upravo (zlasti na njeno delovanje in odzivanje), ki skuša slediti sodobnim izzivom. Kajti skuša ne samo čim bolj učinkovito uporabljati vse vire, ki so ji na razpolgo, ampak se skuša tudi čimbolj prilagajati pričakovanjem zunanjega okolja. Pri tem upošteva tudi strokovna spoznanja in smeri delovanja za doseganje čim boljših rezultatov. Kajti uprava, ki deluje v stabilnem okolju, v znanih okvirih ter z zagotovljenimi viri, je del preteklosti. Hitre spremembe, zlasti na organizacijskem ter normativnem področju ter drugačni pristopi k zagotavljanju virov zahtevajo tudi drugačen način razpologanja z viri. Podjetniški principi delovanja postajajo namreč vse bolj aktualni, česar naj bi se zavedali vsi (Korade Purg 2006b: 38).

4.1.2 NUJS

Pojem označuje koncept, ki vpeljuje pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja v zasebnem sektorju v javni sektor²⁷. Nanašajo pa se predvsem na: ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologije upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način vodenja (Žurga 2001: 49). Predstavlja novo paradigmo, ki postavlja v ospredje drugačna razmerja med vlado, javno upravo in javnostjo. Po mnenju Haguea in Harropa pomeni NUJS močno kritiko Webrove predstave o birokraciji (Hague in Harrop 2004: 301). V zadnjih letih je vseskozi prihajalo do sprememb v javnem sektorju. In tako je tradicionalno organizacijo javne uprave zamenjal model javnega menedžmenta. Uvedba novega javnega menedžmenta pa zahteva precej več kot samo reformo javne uprave²⁸. Spremeniti je treba delovanje javne uprave, obseg vladne aktivnosti,... (Hughes 2003: 281). Uvajanje načel NUJS se torej navezuje na novo, sodobno organizacijo delovnih procesov, opredelitev in razmejitev odgovornosti ter pristojnosti, povečevanje avtonomije organizacije in posameznikov ter ploščenje organizacijske strukture. Uvajanje teh načel pa pomeni tudi premik v miselnosti od varnosti delovanja v zaledju zakonitosti v uspešno in učinkovito delovanje. Državne uprave se srečujejo z vidiki menedžmenta, izvedenimi iz zasebnega sektorja, ter se v svojih reformnih prizadevanjih nanje osredotočajo.

ELEMENTI KONCEPTA (po Žurga): usmerjenost k rezultatom, usmerjenost k strankam²⁹, prenova delovnih procesov, nova organiziranost in novi načini vodenja, uvajanje novih delovnih metod, povečanje učinkovitosti in uspešnosti, delegiranje in povečanje avtonomije, prenos izvajanja zunanjim izvajalcem, opredelitev in razmejitev odgovornosti, vzpostavitev kompetitivnosti (Žurga 2001: 49).

²⁷ Po mnenju Polone Kovač predstavlja ta koncept najbolj celovit odgovor na vprašanje, kako se približati zahtevam po splošni rasti uspešnosti in učinkovitosti dela; hkrati pa tudi pričakovanjem po večji demokratičnosti uprave s celostno participacijo zaposlenih in uporabnikov storitev v procesih odločanja (Kovač 2000a: 279).

²⁸ Pri NJM pa ne gre le za politično modno muho, temveč za resnične potrebe glede na dejansko stanje. (Klinar 2006a: 14).

²⁹ Ta proces označuje vse od opredeljevanja potencialnega uporabnika (stranke) in njegovih potreb in se konča šele z zadovoljljivo ugotovljenih zahtev (Kovač 2000: 279). O ostalih glej več v Žurga 2001: 49-52.

Žurga meni, da naj navedene prvine koncepta NJM ne bi prinašale samo sodobnejše organiziranosti in delovanja uprave, temveč tudi finančne učinke, ki so dolgoročni. Dolgoročnost učinkov (ne samo finančnih) uvedenih sprememb pri delovanju v upravi zahteva ustrezno pripravo ljudi na spremembe, tistih, ki so pri spremembah udeleženi, kot tudi širše javnosti. Zahteva po povečani odzivnosti organizacije ter po učinkovitem in uspešnem delovanju za doseganje opredeljenih ciljev in za zagotavljanje potrebnega obsega storitev narekujejo prevetritev obstoječih delovnih procesov-posameznih postopkov-v smislu učinkovitosti njihovega izvajanja³⁰ (Žurga 2001: 50).

Glavni razlogi za uvedbo NJM pa so naslednji:

- neučinkovita raba obsežnih javnih sredstev³¹;
- nezmožnost nadaljnjega zadolževanja javnega sektorja;
- ciklični proračunski pritiski na znižanje javnih izdatkov;
- centralizirana javna uprava;
- samozadosten odnos uporabnikov;
- neustrezni mehanizmi javnega računovodstva; (Klinar 2006a:14).

Lahko vidimo, da je za podporo uspešnemu razvoju NJM potrebno prilagoditi tudi plačni sistem v javnem sektorju. Temeljna prilagoditev mora biti usmerjena v vodenje stabilne plačne politike v javnem sektorju, še bolj izrazito pa v zagotovitev sistemskih elementov gibljivega dela plače in pogojev za njeno uporabo kot ključnega menedžerskega instrumenta za upravljanje s človeškimi viri (Klinar, 2006a: 18).

In tako je, navkljub velikim razlikam med zahodnimi demokracijami, NUJS prevladujoča paradigma upravne modernizacije. To pa ne pomeni, da avtomatično tudi krepi zanesljivo upravo ali pa da je brez lastnih problemov. Upoštevati moramo namreč tudi njegove kritike. Napad je koncept doživel zlasti v klasičnih upravnih sistemih na evropskem kontinentu.

³⁰ Enako mnenje tako lahko zasledimo tudi pri O. E. Hughesu (O. E. Hughes 2003).

³¹ V javnem sektorju se namreč danes povsod po svetu pojavljata predvsem dve zahtevi: smotrnejša uporaba danih finančnih sredstev ter zahteva po učinkovitejšem, hitrejšem, uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev; (Kovač 2000b: 179).

Kritiki zlasti poudarjajo njegovo preokupacijo s koncepti in vizijami, nagnjenost k trgovskim svetovalcem in privatnemu sektorju, naivno reformistično evforijo ter neoliberalno prepričanje in zaupanje v trg. Posebej se poudarja, da NUJS najbrž lahko ustreza tradiciji anglosaške uprave, naj bi pa uničil klasične kontinentalne sisteme, ki dejansko sploh ne delujejo tako slabo, novi koncept naj bi namreč zapostavljal ter spregledal kulturne predpostavke ter specifične racionalnosti klasičnega kontinentalnega javnega sektorja. Čeprav tovrstna kritika upravičeno kaže na vidike NUJS, ki so problematični, pa ne uspe more zares izzvati zahtev po zanesljivejši upravi s pomočjo NUJS. Pomanjkljivosti tradicionalne birokracije so resnične in NUJS ima zdravila za izboljšanje stanja oziroma jih vsaj obljublja. Seveda pa obstajajo še številne druge kritike NUJS (Brezovšek 2000: 271).

4.1.3 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI

Koncept upravljanja s človeškimi viri pomeni cel sklop različnih dejavnosti v smislu zadovoljevanja interesov organizacije oziroma posameznika. O človeških ali kadrovskih virih namesto o kadrih je govora zato, ker razumemo zaposlene kot potencialne, kot investicijo in ne kot na strošek (Kovač 2000b: 244). Že v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja so se namreč ekonomisti začeli zavedati pomena človeških virov za produktivnost organizacije. Ta koncept se torej osredotoča na človeško stran organizacije (Gooderham in drugi 2004: 4-5). Gre torej za del strateškega managementa, ki temelji na naslednjih načelih: zaposleni so najpomembnejše premoženje organizacije, povezanost ter skladnost poslovnih postopkov in upravljanja človeških virov, uspešnost organizacije kot posledica kulture in vrednot, organizacijskega vzdušja ter vedenja vodstva (Kovač 2000: 244-246). Liebel in Oechsler kot glavno nalogo ravnanja s človeškimi viri navajata smiselno povezavo štirih področij: sodelovanja sodelavcev, sprememb pri ravnanju s človeškimi viri, plačilnega sistema ter organiziranja dela (Liebel in Oechsler 1994: 2). Moderni pristopi teorije o ravnanju s človeškimi viri poudarjajo za razliko od tradicionalne teorije o delu z ljudmi ter mlajše teorije o medčloveških odnosih predvsem popolno uporabo kadrovskih virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in ustvarjanje pogojev za participacijo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in kontroli. Do sprememb v

pojmovanjih je prišlo zaradi večje konkurence na trgu, tej je sledilo preoblikovanje ciljev organizacij(e), zaradi česar se je spremenila sama organizacija, nato še njene dejavnosti, skupaj z upravljanjem človeških virov. Bistven vzrok modernejših pristopov je tako na njihovem upoštevanju ugotovljena večja konkurenčnost organizacij. V javnem sektorju je cilj teh pristopov na pospeševanju učinkovitosti zaradi večje pripadnosti, motiviranosti ter notranje tekmovalnosti zaposlenih. Pri nas je iz vsakodnevnega življenja viden precejšnji razkorak med teorijo in prakso modernega upravljanja človeških virov (tako v javnem kot v zasebnem sektorju) (Kovač 2000b: 244-246).

4.2 REFORME V SLOVENSKE JAVNI UPRAVI

4.2.1 SPLOŠNO

V duhu približevanja Evropski uniji je bila Slovenija zavezana spoštovati določene standarde, ki so se razvili v evropskih upravnih sistemih in se tičejo tudi področja javnih uslužbencev. Na tem mestu pa velja opozoriti, da ni nekih splošno zavezujočih določb, ki bi urejale sistem javnih uslužbencev. Namesto poenotene upravne ureditve so se razvili določeni standardi, ki jih države članice v kar največji meri upoštevajo, ko oblikujejo položaj zaposlenih v javnem sektorju. Ti standardi so predstavljeni prek sodelovanja z organizacijo SIGMA³², skupnega projekta Evropske unije in OECD. Izoblikovali tudi na podlagi priporočil Sveta Evrope, ki so se pripravljali v okviru Evropskega odbora za pravno sodelovanje in projektne skupine za upravno pravo. Ne predstavljajo pravnega reda Evropske unije (*acquis communautaire*), ampak se navajajo le kot neformalni del reda 3 (Brezovšek, Haček 2002: 693).

³² Organizacija SIGMA-Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Europe. SIGMA je nastala na pobudo Evropske unije in organizacije OECD, financira pa se iz programov PHARE. Je tudi pooblaščen ocenjevalec s strani Evropske komisije za področje upravne usposobljenosti kandidatk. Upravno usposobljenost presoja glede na urejenost naslednjih področij: sistema javnih financ, notranjega in zunanjega proračunskega nadzora, enotnega zakladniškega računa, javnih naročil ter seveda sistema javnih uslužbencev (Brezovšek, Haček 2002: 693).

Ključni cilj reforme slovenske javne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem je bil približevanje sodobni javni upravi. Pomemben del reforme obsega personalni vidik (kaže pa se skozi pravice, obveznosti ter odgovornosti iz delovnega razmerja nosilcev izvajanja njenih nalog). Ta vidik ima ključni pomen pri doseganju ciljev vsake organizacije. Cilj reforme javne uprave je vzpostavitev sistema, ki zagotavlja vsem zaposlenim enako raven varovanja institutov delovnega razmerja in v tem okviru enakopravno, pošteno ter primerljivo obravnavo. Vsebinsko naj bi sistem javnih uslužbencev izhajal iz sodobnih načinov organiziranja dela, vodenja dela, učinkovitega in sodobnega upravljanja človeških virov, konkurence med zaposlenimi, iz njihovih jasnih pravic, odgovornosti in obveznosti ter profesionalizacije personalnega odločanja. Nadgradnja tega pa naj bi bil jasen in pregleden sistem določanja ter izplačevanja plač ter drugih prejemkov, ki se izplačujejo iz javnih sredstev (Haček 2001: 140-142).

4.2.1.1 RAZLOGI ZA REFORMO CELOTNEGA SISTEMA JAVNE UPRAVE

Tukaj lahko navedem med drugim dva temeljna razloga za reformo oziroma preoblikovanje slovenskega sistema javnih uslužbencev³³. In sicer sta to seveda spremenjena državna ureditev ter vključitev Slovenije v Evropsko unijo (Haček 2001: 142). Reforma javne uprave³⁴ je stalen, kontinuiran, dolgoročen in kompleksen proces, ki poteka tako v članicah

³³ Reforma javne uprave je strukturna reforma na zakonodajni, organizacijski, menedžerski, informacijski in kadrovske ravni (Bohinc 2001: 44).

³⁴ Glavni cilj so učinkovitost, pravičnost in varčevanje (Lane 1997: 143). Te pa lahko dosežemo tako na področju alokacije javnih virov ali na področju redistribucije javnih virov. Ti trije cilji pa pomenijo operacionalizacijo različnih tipov reform: od samega uvajanja managerskih metod dela pa do reforme politične usmeritve, strukturnih ali pa celo ustavnih sprememb (Klinar 2006a: 10). Za uspešno reformo Wright navaja doseganje naslednjih ciljev: zmanjšanje vpliva države, uvajanje menedžerskih prvin iz privatnega v javni sektor, povečanje učinkovitostina vseh ravneh delovanja organizacij državne uprave, omejevanje povečevanja javne uprave (tu lahko omenimo ministra dr. Gregorja Viranta in njegova prizadevanja za zmanjšanje števila zaposlenih v javni upravi), zmanjševanje stroškov delovanja uprave,

Evropske unije kot tudi v državah Srednje in Vzhodne Evrope (Brezovšek, Haček 2002: 691). Je posledica hitrega družbenega razvoja, ki zahteva nenehno prilagajanje in razvoj upravnih sistemov ter vedno večjo učinkovitost pri izkoriščanju človeških in finančnih virov. V zadnjih desetletjih so bili javni sektorji večine evropskih držav soočeni z velikimi spremembami. Te je povzročil proces demokratizacije ter povečane zavesti družbe kot celote, pa tudi finančna in gospodarska kriza, ko so finančni viri za financiranje javnega sektorja začeli počasi upadati. Tako je bilo potrebno uvesti ukrepe za zmanjšanje stroškov, vzporedno s tem pa se je zahteval dvig kakovosti storitev, kar se je dosegalo z večjo učinkovitostjo, usmerjenostjo k uporabniku ter s tržnimi razmerji. Tako se je v delovanje javne uprave pričel uveljavljati tržni pristop, novi javni menedžment (elemente le-tega sem podrobneje razložila zgoraj) (Brezovšek, Haček 2002: 696). Proces reforme, ki je bil pozneje preimenovan v modernizacijo uprave, je ob upoštevanju tujih izkušenj in tudi domačih spoznanj povzročil spremembe v organizacijski strukturi uprave, ki je postala bolj fleksibilna, kot tudi spremembe v normativni ureditvi, ki je to fleksibilnost omogočila. Povezava teh sprememb s spremembami v načinih dela in miselnosti javnih uslužbencev pa je nujnost, ki bo omogočila nadaljni razvoj uprave v smeri njenega učinkovitega delovanja in približevanja uporabnikom (Korade Purg 2006a: 162).

Glede na to, da so posamezne države vedno bolj podvržene procesu globalizacije in s tem globalnim usmeritvam³⁵, morajo tem spremembam in novim usmeritvam v upravnih sistemih slediti tudi pri prenovi upravnih sistemov. Slovenija tukaj seveda ni izjema (Brezovšek, Haček 2002: 696).

povečevanje preglednosti delovanja državne uprave, povečevanje preglednosti delovanja državne uprave ter dekoncentracija le-te (Wright 1997: 7-13).

³⁵ Te usmeritve pa se kažejo na sledeče načine: spreminja se vloga države; vedno bolj namreč slabi njena oblastna funkcija, država pa postaja skupnost javnih služb; v ospredje stopata proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov in dekoncentracija odločanja; notranja organizacija upravnih sistemov gre iz hierarhične v heterarhično; ključna naloga je vedno bolj deregulacija; zasebna sfera vedno bolj prevzema servisno funkcijo uprave; (Brezovšek, Haček 2002: 696).

4.2.1.2 VPLIV EVROPSKE UNIJE NA REFORME

Kot sem že omenila, Evropska unija ne postavlja nekih zahtev glede urejanja javnega sektorja in ne vsiljuje modelov ureditve, tudi ni predpisov skupnosti, ki bi se nanašali na vodenje uprave, razen nekaj redkih primerov. To Evropska unija prepušča državam članicam. Pomembni so le kriteriji, ki določajo, da morajo države članice poskrbeti za stabilne institucije z namenom zagotavljati demokracijo, vladavino prava, človekove pravice ter varstvo manjšin. Za svoje uprave so v posameznih državah odgovorne nacionalne vlade, seveda po načelu subsidiarnosti. Seveda pa se Evropska unija ni popolnoma izolirala od tega področja in vseeno skuša vplivati na to, kako bodo oblikovani posamezni upravni sistemi v državah članicah. In s čim vpliva? Tu gre predvsem za posamezna splošna priporočila oziroma standarde, ki smo jih omenili že zgoraj. Ti standardi pa so skupni za ves evropski upravni prostor (European Administrative Space). Naj omenim tukaj še mehanizem "obligation de resultat", ki nalaga kandidatkam obveznosti v obliki rezultatov, ki naj bi jih dosegle. Države sicer lahko oblikujejo svojo javno upravo kot želijo, vendar pa mora ta naloge skupnosti izpolnjevati učinkovito ter dosegati rezultate politike.. sistem upravljanja naj bo zanesljiv, sposoben v svoj pravni red vključiti standarde in zakonodajo skupnosti. Pomembno je tudi, da morajo biti kandidatke sposobne napredovati skupaj z skupnostjo.

Sedaj pa si pogledajmo, kaj vseeno so glavna priporočila Evropske komisije:

- da priporoča državam sprejetje zakona, ki bo urejal področje sistema javnih uslužbencev;
- posredno priporoča karierni sistem;
- poudarja potrebo po zagotavljanju neodvisne javne uprave, zlasti v političnem smislu;
- poudarja pomen dodatnega izobraževanja;
- posredno priporoča izenačevanje plač v privatnem in javnem sektorju;

Prav tako priporoča, naj se pri vzpostavitvi oziroma reformi sistemov ne zgedujejo po sistemih v drugih članicah v celoti, ampak naj se raje opirajo na standarde v evropskem upravnem prostoru. Na ureditev položaja javnih uslužbencev prav tako vplivajo standardi Evropske unije, ki se nanašajo na demokratičnost, tržno gospodarstvo in pravno državo.

Nevtralnost javnih uslužbencev je ena temeljnih značilnosti evropskih sistemov javnih uslužbencev in je na podlagi 6.člena Rimske pogodbe pravno zavezujoča. Poenotenost postopkov delovanja sistemov pa pomeni tako tudi vzpostavitev notranjega trga skupnosti. Učinkovitost javnega sektorja je ob prepovedi dodeljevanja nacionalnih pomoči eden redkih mehanizmov, s katerim lahko posamezna država vpliva na konkurenčno prednost svojega gospodarstva napram drugim državam. Zato pa mora imeti posamezna država na razpolago mehanizme, ki zagotavljajo kakovost delovanja javnih uslužbencev ter možnosti preoblikovanja javnega sektorja na načine, ki naj zagotavljajo racionalnost ter gospodarnost.

Tako na koncu pridemo lahko do zaključka, da je Slovenija bila dolžna spoštovati določene standarde Evropske unije pri oblikovanju sistema javne uprave (Brezovšek, Haček 2002: 693-696). Želja po članstvu Slovenije v Evropski uniji, ali pa vsaj vključitev v zahodne trge, segajo nazaj vse do najzgodnejših let druge Jugoslavije (Philips, Ferfila 2005: 111). Od razglasitve samostojnosti dalje je slovenska vlada v svoji zunanji politiki poudarjala prioritarno naravo vključitve v Evropsko unijo, že februarja 1992 je zaprosila za sklenitev Evropskega sporazuma in za podporo pri prestrukturiranju ter konsolidaciji slovenskega gospodarstva. Takoj po začetku veljavnosti Sporazuma o sodelovanju z Evropsko unijo leta 1993 je slovenska vlada zaprosila za začetek pogajanj o sklenitvi Evropskega sporazuma in 10.06.1996, na dan podpisa Evropskega sporazuma, je vlada republike slovenije formalno zaprosila za članstvo v uniji (Anželj 2002: 705). Proces vstopanja v Evropsko unijo pa se je dejansko začel 30. 03. 1998 z srečanjem med Evropsko unijo in enajstimi kandidatki. Takrat je predsednik parlamenta Robin Cook opomnil kandidatke, da članstvo pomeni popolno sprejetje *acquis communautaire* (Andersen, Eliassen, 2001: 221). Od takrat so redna poročila Evropske komisije o napredku Slovenije iz let 1998, 1999 ter 2000 opozarjala na pomanjkanje strokovnih kadrov v javni upravi, zlasti na vodstvenih ravneh, kakor tudi potrebo po nadaljnjem razvoju upravne usposobljenosti (Brezovšek, Haček 2002: 694). Naj omenim za konec, da so bile ob tej, zadnji širitvi Evropske unije, ki je bila najobsežnejša doslej, prejšnje države članice takrat zaskrbljene glede nezaželenih učinkov na trg dela (poplava delovne sile iz novih članic) in delitev proračuna (Boeri in Brücker 2002: 317).

4.2.2 REFORMA PLAČNEGA SISTEMA-RAZLOGI

Klinar ugotavlja, da je področje plač v javnem sektorju temeljnega pomena v večih vidikih. To sta predvsem dva vidika, in sicer kvalitetne storitve s strani javnih uslužbencev ter makroekonomski in javnofinančni učinki. Ugotoviti je tudi mogoče, da je bila prejšnja ureditev sistema plač v Sloveniji izredno nepregledna pa tudi težko primerljiva. Med drugim je bila to posledica tega, da plače funkcionarjev niso bile vključene v skupen sistem plač. Tako se posebej izoblikoval tudi sistem plač funkcionarjev. V nasprotju z zgornjim primerom pa sodobne ureditve plač oziroma sistemov plač v evropskih državah upoštevajo načelo enotnega urejanja plač javnih uslužbencev. Ker ni nekih skupnih temeljev in ni možnosti reševanja problemov znotraj postavljenih okvirov, pogosto lahko pride do iskanja ter tudi uveljavljanja rešitev, ki pa niso systemske. Tako so bila posledica takratnih okoliščin razmerja med plačami različnih skupin javnih uslužbencev iz zakona o razmerjih plač (1994). Razlogi za sprejetje Zakona o sistemu plač v javnem sektorju so predvsem posledica ocene stanja na tem področju. Sedanje oziroma prejšnje stanje namreč ne/ni prispeva k preglednosti ter primerljivosti plač oziroma plačnega sistema. To ter parcialno urejanje področja plač lahko privede k neobladovanju sistema plač (Klinar, Korade Purg 2002: 9-15).

4.2.3 REFORMA PLAČNEGA SISTEMA-CILJI

Uvajanje modela NJM bo imelo vpliv tudi na NPSJS, ki predstavlja pomemben del reforme javnega sektorja. Spremembe, ki bodo potrebne v plačnem sistemu in politiki plač, pa imajo vzroke tudi v sedanjem sistemu in načinu vodenja politike plač. Pri tem izhajamo iz trditve, da na podlagi obstoječega sistema plač ni mogoče več voditi pregledne in s tem stabilne politike plač. do takega zaključka pa lahko pridemo ob pregledu rezultatov načina vodenja plačne politike od sprejema ZRPJZ dalje, kjer so se razmerja v plačah med dejavnostmi v javnem sektorju naknadno spreminjala preko uporabe dodatkov, pogajanja med socialnimi partnerji so potekala decentralizirano po dejavnostih, celo poklicih in brez zadostne koordinacije med dejavnostmi javnega sektorja. Posledice takšnega pristopa se tako kažejo v nestabilnosti javnih financ in v nenehenih dvomih glede razmerij med plačami primerljivih delovnih mest v različnih dejavnostih (Klinar, 2006a:53).

V njem lahko zasledujemo 4 poglobitve cilje, ki so potrebni za "stabilno upravljanje javnih financ in učinkovito delovanje javnega sektorja" (Klinar 2006a: 53).

Te cilje bom v nadaljevanju podrobneje obrazložila:

4.2.2.1 SKUPNI PLAČNI SISTEM ZA JAVNE USLUŽBENCE IN FUNKCIONARJE

(1.cilj)

Novi ZSPJS med drugim prinaša najširši okvir skupnega plačnega sistema za javne uslužbence in funkcionarje. In sicer v splošnih določbah in določbah, ki govorijo o skupnem obsegu sredstev za plače in njihovem usklajevanju. Skupni sistem se kaže v uporabi skupne plačne lestvice. Tako ZSPJS določa temelje za sistem plač v javnem sektorju in s tem za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah ter za zagotovitev preglednosti plač in tudi za zagotovitev stimulativnosti. Ureja pa tudi sistem plač tako funkcionarjev kot javnih uslužbencev, pravila za njihovo določanje, obračunavanje ter izplačevanje in tudi pravila za določanje obsega sredstev za plače. Opredeljuje pa še postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in podskupinami. Plače javnih uslužbencev za delo v tujini pa določi vlada z uredbo (Klinar, Korade Purg 2002: 16).

4.2.2.2 DOLOČITEV USTREZNIH RAZMERIJ MED PLAČAMI JAVNIH USLUŽBENCEV IN FUNKCIONARJEV (2.cilj)

ZSPJS prinaša okvir za določitev osnovne plače, ki je njen največji del. To je določeno v določbah ZSPJS o plačnih skupinah, podskupinah in tarifnih skupinah. Tukaj je ključni cilj določitev ustreznih razmerij med plačami, ki predstavlja tako osrednjo točko novega sistema. Odprava nesorazmerij med plačami je bila najbolj izrazita zahteva reprezentativnih sindikatov javnega sektorja. Ustreznost teh razmerij med plačami pa bo izvedena preko primerjave osnovnih plač v javnem sektorju (Klinar, Korade Purg 2002: 23).

Omenjeni postopek nam bo pokazal, kakšen položaj je imela katera izmed dejavnosti javnega sektorja po letu 1994, ko je bil sprejet ZRPJZ. Po tem je namreč Vlada RS politiko

plač vodila z uporabo dodatkov k osnovni plači, ki so se določali v kolektivnih pogodbah dejavnosti ter poklicev oziroma z uredbami vlade ali s splošnimi akti državnih organov. Za ugotavljanje nesorazmerij v osnovnih plačah je bila sicer predvidena skupna metodologija za vrednotenje zahtevnosti delovnih mest in nazivov, vendar pogajalski strani nista našli soglasja glede kvantitativnega dela metodologije (vrednotenje posameznih elementov zahtevnosti ter njihove uteži) (Klinar 2006a: 104). Za vzpostavitev dialoga med socialnimi partnerji je predvidena ustanovitev sveta za sistem in politiko plač, ustanovitev le-tega namreč predvideva 34.člen ZSPJS. Njegov namen je spremljanje izvajanja zakona ter spremljanje politike plač v javnem sektorju. Sestavljajo ga predstavniki državnih organov in združenj lokalnih skupnosti ter sindikatov javnega sektorja. Navedeni svet obravnava predloge sprememb plačne lestvice oziroma najnižjih in najvišjih osnovnih plač po poklicnih skupinah ter se do njih opredelji (Bohinc 2004: 297).

V nadaljevanju bom zgolj nakazala potek odprave nesorazmerij brez uporabe omenjene metodologije na podlagi analize sedanjega stanja. Prikazala bom dve fazi pred določitvijo nesorazmerij v osnovni plači, ki sodi v področje prevedbe nominalnih zneskov osnovne plače v osnovne plače po NPSJS.

V prvi fazi se izbranemu delovnemu mestu določijo pripadajoči osnovni količniki ter dodatki na podlagi ustreznih pravnih virov, ki te dodatke določajo.

Tabela 4.1 Določitev osnovnih količnikov in pripadajočih dodatkov za izbrano delovno mesto

Orientacijsko delovno mesto	TR	OK	NR	Dodatki		Naziv in pravna osnova dodatka
				v %	v kol	
Višji svetovalec	VII	4,40		15		15% (dodatek za VUD za vrednotenje omejitev-Uredba 1.člen)
		4,70	1	20		20% (dodatek za VUD za vrednotenje posebnih obremenitev in odgovornosti)
		5,00	2		0,15	dodatek za usklajevanje plač-Uredba 4.b člen

		5,30	3			
		5,60	4			
		6,00	5			

Vir: KPJS, ODMN v Klinar 2006b: 94

Legenda: TR-tarifni razred

OK-osnovni količnik

NR-napredovalni razred

Sledi druga faza, v kateri se za določeno delovno mesto izračunajo skupni dodatki ter količnik, ki je vsota osnovnega količnika ter dodatkov, preračunanih v količnike. Skupni količnik se nato pomnoži z izhodiščno plačo za negospodarske dejavnosti za I tarifni razred (ta je 01.07.2004 znašala 53.748 SIT). Tako izračunan nominalni znesek osnovne plače določenega delovnega mesta se uvrsti v najbližji plačni razred iz plačne lestvice (priloga 1 ZSPJS). Glede na to, da se delo na delovnem mestu lahko opravlja tudi v nazivih, so hkrati prevedeni tudi nazivi, pri čemer je upoštevano najvišje možno število 5 plačnih razredov za napredovanje v nazivu.

Tabela 4.2 **Prevedba nominalnih zneskov osnovne plače v osnovno plačo po ZSPJS za izbrano delovno mesto ter pripadajoče nazive**

ODM	TR	DOD skupaj	Preračun skup DOD		Prevedba nominalnih zneskov osnovne plače v osnovno plačo po ZSPJS (preračun sedanjega stanja v plačne razrede)									
			% v kol	kol	skup kol	v SIT	v PR	nazivi	plačni razredi					
Višji svetovalec	VII	35	1,54	0,15	6,09	327.325	30	VS III	30	31	32	33	34	35
		35	1,65	0,15	6,50	349.093	32	VS II	32	33	34	35	36	37
		35	1,75	0,15	6,90	370.861	33	VS I	35	36	37	38	39	40
		35	1,86	0,15	7,31	392.629	35							
		35	1,96	0,15	7,71	414.397	36							
		35	2,10	0,15	8,25	443.420	38							

Vir: KPJS, ODMN v Klinar 2006b: 95

Legenda: TR-tarifni razred

VS- Višji svetovalec

Tretja faza: Če smo sedaj bolj konkretni, se za delovno mesto višji svetovalec na podlagi izvedenih primerjav podobnih delovnih mest v javnem sektorju določi 33. plačni razred, ki je za 3 plačne razrede višji od plačnega razreda na podlagi prevedbe. Prav tako se za 3 plačne razrede povišajo tudi izhodiščni plačni razredi vseh pripadajočih nazivov. To pa logično privede do povišanja osnovne plače za delovno mesto, pa tudi za pripadajoče nazive (Klinar 2006a: 104-106).

Tabela 4.3 Odprava nesorazmerja v osnovni plači izbranega delovnega mesta ter nazivih za izbrano delovno mesto

ODM	TR	DOD skupaj	Preračun skup DOD		Informativna prevedba nominalnega zneska osnovne plače v osnovno plačo po ZSPJS				Odprava nesorazmerij v osnovnih plačah					
			v %	%v kol	kol	skup kol	v SIT	v PR	nazivi	plačni razredi				
vs	VII	35	1,54	0,15	6,09	327.325	30	VS III	33	34	35	36	37	38
		35	1,65	0,15	6,50	349.093	32	VS II	35	36	37	38	39	40
		35	1,75	0,15	6,90	370.861	33	VS I	38	39	40	41	42	43
		35	1,86	0,15	7,31	392.629	35							
		35	1,96	0,15	7,71	414.397	36							
		35	2,10	0,15	8,25	443.420	38							

Vir: KPJS, ODMN v Klinar 2006b: 96

Legenda: ODM-orientacijsko delovno mesto

VS- Višji svetovalec

DOD-dodatki

TR-tarifni razred

4.2.2.2.1 Določitev možnega obsega sredstev za odpravo nesorazmerij med plačami

Podatki, pridobljeni na zgoraj opisan način so podlaga za pripravo finančnih simulacij učinkov prehoda v NPSJS, prav tako so podlaga za pripravo finančnih simulacij učinkov prehoda podatki, ki jih mesečno kot izplačane plače v javnem sektorju objavlja AJ PES. Da bi bila finančna simulacija učinkovita, bi bilo potrebno določiti možni finančni okvir za prehod v NPSJS. Ni pa mogoče računati na dodatna sredstva ob prehodu v NPSJS, zato pri

določitvi finančnega okvira izhajamo iz izplačanih plač junija 2004 (podatki AJ PES) ter jih primerjamo z obsegom sredstev za osnovne plače, ki se ga pridobi iz informativne prevedbe (Klinar 2006b: 97-100).

4.2.2.2.2 Financiranje ugotovljenih nesorazmerij v osnovnih plačah javnih uslužbencev in funkcionarjev

Financiranje ugotovljenih nesorazmerij bodo izvajali na ta način, da se bo od leta 2004 do leta 2009 namenila polovica uskladitve za odpravo ugotovljenih nesorazmerij med osnovnimi plačami v javnem sektorju. Ta delež je za leti 2004 ter 2005 znašal manj kot polovico razlike.

Za financiranje ugotovljenih nesorazmerij v osnovnih plačah javnih uslužbencev in funkcionarjev je bila pripravljena posebna finančna analiza na podlagi ocene finančnih učinkov nabora 90 orientacijskih delovnih mest ter nazivov za celotni javni sektor (Klinar 2006a: 109).

V finančni analizi je zajet učinek med osnovnimi plačami na podlagi prevedbe ter osnovnimi plačami na podlagi vladnega predloga ODMN iz KPJS. Nato je ta finančni učinek oziroma so učinki ekstrapolirani na celotni javni sektor. Pri oceni potrebnih finančnih sredstev pa se upošteva tudi financiranje povišanih prispevkov delodajalca ter davka na izplačane plače (Klinar 2006b: 101).

Rezultati analize so naslednji:

Na podlagi 48% (70.199) vzorca zaposlenih v javnem sektorju je s prevedbo ugotovljen obseg sredstev za osnovne plače v višini 250,5 milijard SIT, za vladni predlog iz KPJS pa je potrebno zagotoviti 261,2 milijarde SIT letno. Za odpravo nesorazmerij v osnovnih plačah je tako potrebno zagotoviti 10,7 milijard SIT. Za odpravo nesorazmerij v osnovnih plačah za celotni javni javni sektor (146.178 zaposlenih), če bi nesorazmerje odpravili takoj ob prehodu v nov plačni sistem, bi bilo potrebno zagotoviti 20,5 milijard SIT. Zaradi davkov ter prispevkov, ki jih plača delodajalec, je potrebno obseg sredstev za odpravo

nesorazmerij povečati za 22%, s čimer se obseg sredstev poveča za 28,9 milijarde SIT letno.

Za izračun finančnih učinkov NPSJS je bil pripravljen poseben model izračuna razpoložljivih finančnih sredstev za odpravo nesorazmerij v osnovnih plačah. Z oblikovanjem posebnega modela pa so bila izračunana razpoložljiva sredstva za obdobje 2006-2009, ki znašajo 36,1 milijard SIT za leto 2009³⁶ (Klinar 2006b: 100-104).

4.2.2.2.3 Namenske postavke za zbiranje sredstev za odpravo nesorazmerij

Financiranje plačnih nesorazmerij se bo izvajalo preko posebnih namenskih proračunskih postavk, na katerih se bodo zbrana sredstva prenašala iz enega v drugo proračunsko obdobje. Za zagotavljanje namenskih sredstev so odprte namenske postavke v državnem proračunu RS, proračunih lokalnih skupnosti ter ZZZS. Tako zbrana sredstva so namenjena za odpravljanje nesorazmerij v plačah. Neporabljena sredstva namenskih postavk v tekočem letu so prenosljiva v naslednje leto. Na namenski postavki financer zbira sredstva dogovorjenega dela uskladitve plač, namenjenih odpravi nesorazmerij, in sicer v obsegu pripadajočih sredstev za proračunske uporabnike za katere sredstva za plače zagotavlja financer. Obseg zbranih sredstev ne vpliva na obveznost delodajalca za izplačilo plač javnim uslužbencem v višini in dinamiki v skladu s kolektivnimi pogodbami in podzakonskimi akti. Namenska sredstva se pričnejo uporabljati, ko uporabniki proračuna pričnejo izplačevati plače v skladu z ZSPJS (Klinar 2006b: 106).

Tehnično gledano so finančni učinki prehoda jasni. Večji problem tukaj predstavlja doseganje konsenza med vlado in sindikati glede sredstev za odpravo nesorazmerij. Ta se financira na račun znižanja realne ravni plač, kar seveda sindikati težko sprejemajo. Tako je vladna stran predlagala z dopolnjenimi pogajalskimi izhodišči sindikatom predlagala dodatna sredstva za odpravo nesorazmerij iz naslova produktivnosti dela v letih 2008 in 2009 (Klinar 2006b: 107).

³⁶ Več o tem pa v Klinar 2006b: 100-105.

4.2.2.3 GIBKOST PLAČNEGA SISTEMA-POVEZAVA VIŠINE PLAČE Z UČINKOVITOSTJO IN REZULTATI DELA (3.cilj)

Osnovna plača predstavlja dostojno zaščiteno kategorijo novega plačnega sistema po eni strani in s tem prinaša v sistem določeno mero togosti (ker je vezana na delovno mesto, naziv in funkcijo), po drugi strani pa mora sistem nuditi ustrezno gibkost, ki je potrebna tako za motivacijo javnih uslužbencev in funkcionarjev kakor tudi za uspešno vodenje javnofinančne politike. ZSPJS tako v svojih določbah o napredovanju, v določbah o delovni uspešnosti, in določbah o dodatkih določa okvir za določitev gibkih delov plače, ki so torej ključnega pomena za presojo gibkosti oziroma presojo glede povezave višine plače z učinkovitostjo in rezultati dela. Ti deli plače so torej vezani na posameznega javnega uslužbenca oziroma funkcionarja (v nasprotju z osnovno plačo), izražajo pa njegovo uspešnost pri delu in njegove dodatne obremenitve (Klinar, Korade Purg 2002: 46).

4.2.2.4 PREGLEDNOST IN OBVLADLJIVOST PLAČNEGA SISTEMA Z VIDIKA JAVNIH FINANC (4.cilj)

ZSPJS v svojem okviru določa postopke in načine odločanja pri predlaganih spremembah plačnega sistema, postopke in način zagotavljanja javnosti plač, njihov nadzor in kazenske sankcije v primeru kršitev določil ZSPJS. To določa v določbah o postopku spreminjanja razponov med najnižjo in najvišjo plačo, v določbah o javnosti, preglednosti in primerljivosti plač v javnem sektorju, v določbah o sklepanju kolektivnih pogodb, v določbah o nadzoru in v kazenskih določbah (Klinar, Korade Purg 2002: 62).

5. AKTUALNI SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

5.1 SPLOŠNO

Novi plačni sistem, določen z ZSPJS, ureja splošna izhodišča določanja in oblikovanja plač. Določena je struktura plače (osnovna plača, delovna uspešnost in dodatki), način spreminjanja plač na splošni ravni (npr. usklajevanje osnovnih plač), način spreminjanja osnovnih plač v posamezni kategoriji javnih uslužbencev (npr. spremembe osnovne plače na določenih delovnih mestih in nazivih glede na določene normative oziroma trajnost zaposlitve) ter možnosti individualiziranja posameznikove plače (npr. gibljivi del plače, ki nagraduje delovno uspešnost javnega uslužbenca ali funkcionarja, napredovanje in določeni dodatki, ki niso upoštevani pri vrednotenju delovnega mesta in naziva). Z novi plačnim sistemom se ukinja količnike in izhodiščno plačo za negospodarstvo ter tudi t.i. poslansko osnovo za oblikovanje plač funkcionarjev. Namesto tega se uvaja nominalne mesečne osnovne plače, bodo določene z uvrstitvijo delovnega mesta, naziva in funkcije v plačni razred na plačni lestvici; v enega od plačnih razredov bo uvrščen sleherni javni uslužbenec ali funkcionar. Vrednosti plačnih razredov se praviloma usklajujejo enkrat letno. S kolektivno pogodbo se dogovorijo za višino uskladitve. Plačna skupina je v Republiki Sloveniji sestavljena iz funkcij, delovnih mest ter nazivov, ki so značilni za dejavnost oziroma za istovrstna delovna mesta in to v vseh dejavnostih. Deli se naprej še na plačne podskupine. Tako plačne skupine kot plačne podskupine skupaj pa predstavljajo osnovno členitev javnih uslužbencev in funkcionarjev v javnem sektorju.

Področje plač v javnem sektorju je v vseh državah temeljnega pomena z vidika zagotavljanja kvalitetnih storitev s strani uslužbencev, kot tudi z vidika makroekonomskih in javno-finančnih učinkov. Sodobne ureditve izhajajo iz načela enotnega urejanja plač javnih uslužbencev. Skupen evropski model (sistem) plač ne obstaja. Različni sistemi plač so posledica različnih tradicionalnih ureditev; različne poklicne skupine oziroma različne kategorije javnih uslužbencev so v različnih državah različno ovrednotene, tako nominalno kot tudi v medsebojnih razmerjih med različnimi poklici. Določene konvergence lahko nastanejo le postopno na podlagi prostega gibanja delovne sile znotraj držav članic

Evropske unije, čeprav so deli javnega sektorja *de iure* (kot so državni uradniki) ali *de facto* zelo omejeni pri prostem gibanju znotraj skupnega prostora Evropske unije. Kljub navedenemu je mogoče zaznati obstoj določenih »skupnih evropskih standardov«. Med te lahko nedvomno uvrstimo težnje po zagotavljanju preglednosti trošenja javnih sredstev preko vzpostavitve javnosti plač v javnem sektorju. Hkrati je tudi mogoče opaziti težnjo po socialnem partnerstvu pri urejanju področja plač v javnem sektorju, čeprav odgovornost za obstoj in delovanje sistema ostaja v rokah izvršilne oblasti (www.mnz.si, www.mnz.si/si/upl/uoru/strategija-slo.doc).

5.2 O STATUSU JAVNIH USLUŽBENCEV

Če naj bi bilo tu govora o plačnem sistemu v javnem sektorju, se mi zdi, da ne morem mimo tega, da se razjasni položaj javnih uslužbencev glede na zasebni sektor. V teoriji se navaja predvsem predvsem dve temeljni razliki, ki sta značilni za zaposlitev v javnem sektorju. Tu namreč država nastopa kot delodajalec in zakonodajalec hkrati; druga razlika pa je ta, da se delo zaposlenih v javnem sektorju financira tako iz proračuna kot tudi iz drugih javnih sredstev. Ravno zaradi tega se ne morejo razviti tržni mehanizmi zagotavljanja kakovosti storitev; zato morajo kakovost storitev zagotoviti dodatni pravni mehanizmi (javnost delovanja, dolžnost poročanja in ureditev drugačnega položaja javnih uslužbencev). Pred uveljavitvijo novih zakonov so bile plače ter delovna razmerja delavcev v državnih organih urejene z več zakoni. Delovno razmerje se je sklenilo z oblastnim aktom. Sedaj pa je temeljna pravna značilnost tako ZDR kot ZJU sklenitev pogodbe o zaposlitvi. ZJU ne vsebuje posebnih določb o obliki pogodbe o zaposlitvi, zato se uporabljajo v ta namen kar določbe ZDR. Izhodišče ob pripravi ZJU je bilo, da se delovno razmerje zaposlenih v javnem sektorju približa delovnemu razmerju v zasebnem sektorju. ZJU tako izčrpno ureja prenehanje delovnega razmerja, da za javne uslužbence določbe splošnih predpisov o delovnih razmerjih ne veljajo-večinoma. ZDR prenehanje pogodbe o zaposlitvi ureja obširno v svojem posebnem poglavju. Tako sklenitev kot prekinitev delovnega razmerja sta tako natančno določena. Zaradi take ureditve kot je obstoječa in ki je tu sicer ne bom natančneje opisovala, pa je zaposlitev v javnem sektorju tako relativno varnejša (Koželj-Sladič 2005).

5.3 O ZSPJS:

Zakon je bil prvič objavljen v Uradnem listu RS, št. 56-2760/2002. Datum objave: 28. 06. 2002; velja od 13. 07. 2002; uporablja se od 01. 07. 2004

ZSPJS ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače.

Zakon opredeljuje tudi postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami ter določa tudi skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, in sicer za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač (www.mnz.si, www.mnz.si/si/upl/uoru/strategija-slo.doc).

5.3.1 PODROBNO O ZSPJS³⁷:

Prvi del zakona so splošne določbe in sicer je razdeljen tako, da so v prvem členu predstavljeni cilji in vsebina zakona. V drugem členu je pojasnjen pomen nekaterih izrazov, kot so javni sektor, funkcionar, javni uslužbenec in podobno. Tretji člen obsega dva dela, in sicer 3.člen govori o določitvi plač, 3.a. člen pa določa ravnanje v primeru nezakonnosti. Oba pa se nanašata na določitev plač.

Drugi del zakona obsega določanje obsega sredstev in usklajevanje plač. Sestavljen je iz treh členov, 4., 5. in 6.člena. 4.člen govori o določanju obsega sredstev za plače. 5.člen

³⁷Glej Zakon o sistemu plač v javnem sektorju /ZSPJS/(Uradni list RS, št. [56/2002](#), [72/2003](#), [126/2003](#), [70/2004](#), [53/2005 upb-4](#), [14/2006](#), [32/06-upb5](#), [68/06](#) (dosedanji postopki).

določa sestavo plače, osnovno plačo in usklajevanje osnovnih plač. 6.člen pa govori o prostovoljnem pokojninskem zavarovanju.

Tretji del zakona obsega dva člena, 7. in 8.člen. Prvi govori o določitvi plačnih skupin in plačnih podskupin, drugi pa o tarifnih razredih.

Četrti del ZSPJS govori o določanju osnovne plače. Obsega člene od 9. člena pa do 15.člena. 9.člen določa osnovno plačo, 10.člen govori o določanju osnovne plače funkcionarjev. 11.člen določa osnovne plače ravnateljev, direktorjev in tajnikov. 12. člen pa govori o orientacijskih delovnih mestih in nazivih ter skupni metodologiji, 13. člen pa o načinu uvrščanja v plačne razrede. 14. člen govori o povečanju oziroma zmanjšanju osnovne plače, 15.člen pa o določitvi osnovne plače za določen čas.

Smo pri petem delu ZSPJS, ki govori o napredovanju in obsega člene od 16. do 20.člena. 16.člen govori o napredovanju v višji plačni razred, 17.člen o pogojih za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred. 18.člen govori o napredovanju v višji plačni razred v višjem tarifnem razredu, 19.člen pa o določitvi plačnega razreda ob prvi zaposlitvi javnega uslužbenca. In še 20.člen, ki govori o varovanju in prenosu plačnega razreda javnega uslužbenca.

V šestem delu zakon ureja delovno uspešnost. Ta del obsega 21. in 22.člen. Prvi govori o obsegu sredstev za plačilo delovne uspešnosti, drugi pa o delu plače za delovno uspešnost.

V sedmem delu zakon ureja razne dodatke k plačam. Obsega pa člene od 23. do 32.člena.

V osmem delu zakona je govora o postopku spreminjanja razponov med najvišjo in najnižjo plačo oziroma razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami. Obsega člene od 33. do 37.člena. V 34.členu je govora o Svetu za sistem plač v javnem sektorju, ki ga le-ta člen ureja.

Deveti del zakona govori o zagotavljanju javnosti, preglednosti in primerljivosti plač v javnem sektorju. Obsega tri člene, od 38. do 40.člena. 38.člen ureja javnost plač v javnem sektorju, 39.člen govori o primerljivosti plač v javnem sektorju, 40.člen pa o obračunu plač.

Deseti del zakona govori o sklepanju kolektivnih pogodb in obsega dva člena, 41. in 42.člen. prvi ureja pristojnost za sklepanje kolektivnih pogodb na strani delodajalca, drugi pa govori o sklenitvi kolektivnih pogodb in rokih za njihovo uveljavitev.

Enajsti del zakona govori o nadzoru nad izvajanjem tega zakona, obsega pa 43.člen.

V dvanajstem delu zakona so kazenske določbe. Ta del obsega 44.člen.

Temu sledijo še Prehodne in končne določbe, ki obsegajo člene od 45. do 53.člena.+PRILOGI

Za javni sektor, gledano kot na celoto, velja plačni razpon osnovnih plač na podlagi veljavne plačne lestvice iz priloge 1 ZSPJS³⁸. Razpone med osnovnimi plačami v plačni podskupini oziroma med plačnimi podskupinami določa priloga 2 ZSPJS (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju /ZSPJS/(Uradni list RS, št. 56/2002, 72/2003, 126/2003, 70/2004, 53/2005 upb-4, 14/2006, 32/06-upb5, 68/06 (dosedanji postopki))).

Po 50.členu ZSPJS se uskladitve novih razmerij med plačnimi skupinami in podskupinami v prilogi 2 ZSPJS uveljavljajo postopoma vse do leta 2008. Razpon med najvišjo in najnižjo osnovno plačo se bo zmanjševal sorazmerno v obdobju 2004-2008 z ustrežno določitvijo vrednosti plačnih razredov, za leto 2008 pa naj ne bi znašal več kot 1:10 (Bohinc 2004: 301).

³⁸ Glej PRILOGO 5.

5.4 USKLAJEVANJE GLEDE NOVEGA PLAČNEGA SISTEMA

Seveda je podlaga za novi plačni sistem v javnem sektorju ZSPJS, ki je bil sprejet, velja, a se še ne uporablja. Noveliran je bil petkrat. Po dogovoru, da bodo vsi zakoni in uredbe, ki zadevajo materialni in socialni položaj javnih uslužbencev pripravljeni na podlagi usklajevanja med socialnimi partnerji³⁹, je bil začetek uporabe ZSPJS prestavljen na 01. 07.2004. Dejansko zakon stopi v uporabo tri mesece po sprejetju vseh podzakonskih predpisov in kolektivnih pogodb, ki so potrebne za obračun plač v skladu z ZSPJS. Pogajalski skupini reprezentativnih sindikatov in vladna pogajalska skupina sta sprejeli ob nastopu nove vlade Izjavo o usklajenosti določil zakonov, podzakonskih aktov in kolektivnih pogodb, potrebnih za uveljavitev novega plačnega sistema v javnem sektorju na dan 30. 09. 2004⁴⁰.

Sedaj si pogledajmo še usklajevanja glede Kolektivne pogodbe za javni sektor. Zakon uzakonja obvezna kolektivna dogovarjanja, saj se brez tega ne more uporabljati. Klinar celo vidi kolektivne pogodbe kot najpomembnejši način regulacije plačne politike v javnem sektorju, tu še posebej poudarja KPJS (Klinar 2006a: 125).

Po dogovoru med socialnimi partnerji se potrebne uskladitve kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev uredijo z aneksi k obstoječim kolektivnim pogodbam. Tam (v kolektivnih pogodbah dejavnosti in poklicev) naj bi na novo uredili samo tarifni del obstoječih KP-to so osnovne plače in dodatni kriteriji za delovno uspešnost. Uskladitev teh določb (v aneksih h kolektivnim pogodbam dejavnosti in poklicev) bo pa možna šele po predhodni uskladitvi določb KPJS.⁴¹ Po uveljavitvi predpisov ter kolektivnih pogodb, usklajenih z ZSPJS, se

³⁹ Bohinc (Bohinc 2000: 59) pojem socialnega partnerstva uvršča med industrijska oziroma kolektivna delovna razmerja.

⁴⁰ Glej Izjava o usklajenosti določil zakonov, podzakonskih aktov in kolektivnih pogodb, potrebnih za uveljavitev novega plačnega sistema v javnem sektorju.

⁴¹ Glej Izjava o usklajenosti določil zakonov, podzakonskih aktov in kolektivnih pogodb, potrebnih za uveljavitev novega plačnega sistema v javnem sektorju.

javni uslužbenci in funkcionarji razvrstijo v plačne razrede v skladu s predpisi. Ureditev plač po KPND velja le do nadomestitve s kolektivno pogodbo za javni sektor, ki je predvidena z ZSPJS (Bohinc 2004: 301-302).

V ZSPJS je določeno, da če imajo ministrstva, ki so pristojna za sistem plač v javnem sektorju, za finance in za posamezno dejavnost (ta ministrstva v imenu vlade, ki je pristojna za sklenitev pogodbe, vodijo postopek za sklenitev kolektivnih pogodb), glede sklenitve kolektivne pogodbe različna stališča⁴², odloči o spornih točkah vlada (enako kot do sedaj) (Klinar 2006b: 86-87).

5.5 SESTAVA PLAČE V NPSJS

Plača je v novem sistemu plač v javnem sektorju sestavljena iz:

OSNOVNA PLAČA + DEL PLAČE ZA DELOVNO USPEŠNOST + DODATKI

OSNOVNA PLAČA je del plače, ki ga prejema javni uslužbenec ali funkcionar na posameznem delovnem mestu, nazivu⁴³ ali funkciji za svoje delo, ki ga je opravil v polnem delovnem času ter za pričakovane rezultate dela v določenem mesecu. V tem delu plače je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca ali funkcionarja. Je pa tudi del plače, ki predstavlja temeljno primerjavo zahtevnosti funkcij, delovnih mest ter nazivov znotraj javnega sektorja, prav tako pa tudi znotraj posameznih plačnih skupin (podskupin) ali med posameznimi plačnimi skupinami (podskupinami).

DEL PLAČE ZA DELOVNO USPEŠNOST je del plače, ki ga lahko prejme javni uslužbenec ali funkcionar za svoje nadpovprečno opravljeno delo v določenem obdobju.

⁴² Kajti za uveljavitev pogodbe jo morata seveda obe strani podpisati, kar pomeni, da se strinjata z njeno vsebino ter da sta dosegli soglasje (pot do le-tega pa se mi zdi v tem primeru še dolga).

⁴³ Ti so pomembna novost v uradniškem sistemu. ZJU določa, da posameznik oziroma uradnik izvršuje javne naloge v nazivu, ki je vezan na posameznika, je torej njegov osebni status (Štefka Korade-Purg 2004: 105-107).

DODATKI so del plače za posebne pogoje, nevarnosti ali obremenitve, ki niso upoštevane pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta, naziva ali funkcije (Klinar 2006a: 87).

V NPSJS je takšna sestava plače predvidena tako za funkcionarje kot tudi za javne uslužbence-pri tem je treba omeniti, da funkcionarji niso deležni vseh njenih elementov. Razlika med funkcionarji in javnimi uslužbenci je tudi v načinu določitve posameznih delov plače. Za funkcionarje se le-ti določijo z zakoni ali odlokom državnega zbora, za javne uslužbence pa s kolektivnimi pogodbami, uredbami ter s splošnimi akti (Klinar 2006a: 79).

5.5.1 DELOVNA USPEŠNOST

Ugotavljanje in ocenjevanje delovne uspešnosti oziroma določitev dela plače za delovno uspešnost predstavlja najpomembnejši kratkoročni element gibljivega dela plače, ki je eden ključnih za presojo fleksibilnosti NPSJS. Tudi del plače za delovno uspešnost je enako kot višji plačni razred iz napredovanja, vezan na posameznega funkcionarja ali javnega uslužbenca, saj izraža njegovo uspešnost pri delu.

Del plače za delovno uspešnost se v obdobju od uveljavitve ZRPJZ v letu 1994, ko je v predlagani in sprejeti obliki pomenil novost, uveljavil in dobil svoje mesto v plačnem sistemu. Zaradi tega je tudi ob pripravi NPSJS obveljalo načelo, da se v sestavi plače določi tudi del plače za delovno uspešnost. Nenazadnje je taka rešitev vsebovana tudi v Zakonu o delovnih razmerjih-ZDR (Uradni list RS, 42/02), ki prav tako med sestavine plače uvršča del plače za delovno uspešnost.

V NPSJS sta določena razpoložljivi obseg sredstev za delovno uspešnost, ter višina dela plače za delovno uspešnost javnega uslužbenca. Ta velja tudi za dodatno delovno (poslovno) uspešnost (poslovna uspešnost) (Klinar 2006a: 90-91).

NPSJS predvideva, da lahko javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v nazivih, v posameznem nazivu napredujejo največ za pet plačilnih

razredov, kjer pa to ni mogoče, pa lahko napredujejo največ za deset plačnih razredov (Klinar 2006a: 86).

5.5.1.1 RAZPOLOŽLJIVI OBSEG SREDSTEV ZA DELOVNO USPEŠNOST

Razpoložljiv obseg sredstev za delovno uspešnost kot sestavni del sredstev za plače je vključen v vsakoletni državni proračun ter v proračune lokalnih skupnosti.

V skladu z ZSPJS znaša del sredstev za delovno uspešnost lahko največ 5% vseh sredstev za osnovne plače posameznega uporabnika proračuna, kar je v primerjavi z do sedaj veljavno ureditvijo pomembna razlika, hkrati pa bistveno bolj natančna opredeljitev. Ob upoštevanju sestavnih delov plače, torej osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost ter dodatkov, je po ZRPJZ potrebno oblikovati del sredstev za plačilo delovne uspešnosti od skupnega obsega sredstev za plače. To je v praksi pomenilo, da se je sicer ta del plače oblikoval ob pripravi finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, vendar pa vsaj pri tistih uporabnikih, kjer poteka opravljanje nalog neprekinjeno v različnih vrstah delovnega časa, ta del plače ni vedno in popolnoma ustrezal odločitvi o obsegu tega dela sredstev, sprejeti ob pripravi proračuna. Na celotnem obsegu sredstev namreč pomembno vplivata tako obseg kot vrste dela v posebnih pogojih, kot je na primer delo ponoči, ob nedeljah, praznikih ter drugih dela prostih dnevih,...

NPSJS je bolj določen in omogoča, da bo vsak uporabnik proračuna zelo natančno določil razpoložljivi obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti na letni ravni, pri čemer je še pomembnejše dejstvo, da bo vsakoletna višina razpoložljivih sredstev dogovorjena in določena s KPJS. Le-ta pa bo določala tudi merila in kriterije, na podlagi katerih bo posameznemu javnemu uslužbencu določen del plače za delovno uspešnost. Takšna ureditev v ZSPJS sledi ciljem NPSJS, se pravi vzpostavitvi skupnega plačnega sistema za vse javne uslužbenke in funkcionarje, ki bo pregleden in javnofinančno obvladljiv, hkrati pa ureditev upošteva tudi načela socialnega partnerstva (Klinar 2006a: 91).

5.5.2.2 DEL PLAČE ZA DELOVNO USPEŠNOST

Drugače kot doslej je NPSJS opredelil tudi del plače javnega uslužbenca za delovno uspešnost. Do tega dela plače je upravičen javni uslužbenec ali funkcionar, ki pri svojem delu dosega nadpovprečne delovne rezultate⁴⁴, ali pa je nadpovprečno delovno obremenjen⁴⁵. V primerjavi s sedanjim sistemom pa je pomembna razlika nastala tako pri višini kot pri dinamiki izplačevanja tega dela plače. Do sedaj se je izplačeval obvezno mesečno, posameznik pa je lahko prejel največ 20% osnovne plače, v skladu z NPSJS javni uslužbenec lahko za nadpovprečno uspešno delo ali delovno obremenjenost letno prejme največ dve osnovni plači v višini osnovne plače decembra preteklega leta. Mesečno izplačevanje tega dela plače ni več obvezno, saj jo je mogoče izplačevati v poljubnih časovnih intervalih.

Kot sem že dejala, bodo merila in kriteriji ter višina za določanje dela plače za delovno uspešnost javnega uslužbenca določena v KPJS. Takšna ureditev pomeni novost, saj je v sedANJI ureditvi merila in kriterije za delitev sredstev določal praviloma določal proračunski uporabnik sam, precej proračunski uporabnikov pa takih meril sploh ni imelo in je o delitvi sredstev za delovno uspešnost odločal predstojnik. Pogost in ne preveč izviren način delitve sredstev za delovno uspešnost je bil pogosto ta, da so se sredstva za delovno uspešnost razdelila vsem zaposlenim v enakem deležu. Na tak način se je izoblikovalo tudi prepričanje javnih uslužbencev, da gre za sestavni del plače, ki jim pripada ne glede na rezultate dela⁴⁶. Predstojniki pa so se s takim načinom delitve sredstev izognili spremljanju

⁴⁴ Šteje se, da je javni uslužbenec dosegel nadpovprečne delovne rezultate, ko je opravil delo visoko strokovno, pred rokom in v celoti oziroma najmanj v pričakovanem obsegu (Klinar 2006a: 92).

⁴⁵ To pa se šteje takrat, ko je v okviru polnega delovnega časa: opravil dodatne naloge v okviru delovnega mesta ali poleg svojega dela občasno opravljal naloge odsotnega javnega uslužbenca oziroma je sodeloval v projektnih ali delovnih skupinah (Klinar 2006a: 92).

⁴⁶ S tem se zaposlenim znižuje motivacija za delo. Motivacijo sicer lahko definiramo kot proces spodbujanja hotenj ter motivov, nastalih v posameznikovi notranjosti ali v njegovem okolju na podlagi njegovih potreb, ki usmerjajo njegovo delovanje k cilju (Uhan 2000: 11). Vodje se morajo zavedati, da ne izvirajo vedno vse težave iz nemotiviranosti zaposlenih ali iz nezadovoljstva nad plačami; morali bi se tudi zavedati, da morajo tudi sami biti motivirani za delo, saj če sami izgubijo motivacijo, se to nehote prenese na zaposlene, kar pa

dela in rezultatov dela javnih uslužbencev in s tem vplivanju na izboljšanje organizacije dela, kar pa seveda ni bil namen zakonodajalca ob sprejemanju ZRPJZ ter ob uveljavljanju posameznega dela plače za delovno uspešnost.

Način ocenjevanja je enostaven. Doseženi kriteriji je ovrednotijo s točkami. In sicer se točkuje:

-nadpovprečno 3 točke;

-visoko nadpovprečno 4 točke;

Vsota točk, ki jih javni uslužbenec doseže na podlagi ugotavljanja doseganja kriterijev je podlaga za določitev višine tega dela plače, pri čemer je višina le-tega odvisna od ovrednotenja kriterijev.

ZSPJS v zvezi z delom plače za delovno uspešnost določa tudi posebno ureditev za direktorje, pa tudi za funkcionarje. Obseg sredstev za delovno uspešnost le-teh se oblikuje in izkazuje ločeno, izplačuje pa se na podlagi odločitve pristojnega organa, pri čemer se upošteva merila in kriterije, ki jih določi pristojni minister. Glede funkcionarjev pa zakon določa, da jim pripada delovna uspešnost v enaki višini, kot to velja za javne uslužbence, če posebni zakon določa, da jim ta del sredstev sploh pripada. Posamezni posebni zakoni namreč glede funkcionarjev vsebujejo tudi določbe o plačah, vendar pa zaradi uresničevanja cilja o skupnem plačnem sistemu za funkcionarje in javne uslužbence veljajo tudi za funkcionarje določbe ZSPJS glede višine plače (Klinar 2006a: 93).

škodljivo vpliva na njihovo storilnost (Keenan 1995: 53). S tem sem hotela pokazati, da tudi s takim načinom sredstev, ko se jim niti ne ljubi spremljati rezultatov dela zaposlenih, se pravi da niso motivirani za to, nehoti znižujejo storilnost zaposlenih in jih nato po možnosti krivijo za slabe rezultate organa.

5.5.2.3 DODATNA DELOVNA USPEŠNOST

Pri uvajanju podjetniške strategije v javni sektor moramo podobno kot v zasebnem sektorju razlikovati dve temeljni strategiji: *strategijo tržnih niš* ter *strategijo racionalizacije*. Uporabniki proračuna, ki prihodke pridobivajo s prodajo storitev ter blaga na trgu, lahko del tako pridobljenih sredstev uporabijo za izplačilo *dodatne delovne uspešnosti*, seveda s soglasjem ustanovitelja v obsegu do največ 30 odstotkov presežka prihodkov od prodaje blaga in storitev na trgu, enako pa velja za uporabnike proračuna, ki z izvedbo programa racionalizacije prihranijo del sredstev. S tem pa povečajo skupni obseg sredstev, namenjen za plačilo delovne uspešnosti. Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) je leta 2003 opravil raziskavo v javnih zavodih, v kateri so se glede tržne dejavnosti pokazale različne razmere v javnih službah po dejavnostih javnega sektorja. Podatki so pokazali, da javni zavodi po dejavnostih v javnem sektorju niso v enakem položaju glede pridobivanja sredstev, razlogi pa so seveda različni.

Do pridobivanja te vrste prihodkov pa so upravičeni samo posredni proračunski uporabniki, neposredni proračunski uporabniki sicer lahko izvajajo lastno dejavnost, vendar prihodki iz tega naslova niso namenjeni dodatni delovni uspešnosti. Posredni proračunski uporabniki imajo možnost pridobivanja sredstev tudi iz storitev javne službe⁴⁷, če sredstva za njeno izvajanje niso zagotovljena v javni blagajni.

Vse zgoraj povedano pa omogoča dodatne možnosti tudi na ravni javnih uslužbencev. Ti lahko namreč pri uporabniku proračuna, ki je tako pridobil dodatna sredstva ob izpolnjevanju pogojev prejme del plače za dodatno delovno uspešnost največ v višini treh svojih osnovnih plač (izplačanih decembra preteklega leta) letno. Tu pa uporabnik proračuna ni vezan na roke, saj se ta del plače lahko izplača takoj, ko ustanovitelj poda soglasje (Klinar 2006b: 75-77).

⁴⁷ Obseg le-te pa morajo določiti pristojna ministrstva za vsako osebo javnega prava posebej. Drugače namreč ni mogoče natančno določiti, kaj sploh spada na področje tržne dejavnosti (Klinar 2006b: 77).

5.6 DODATKI (giblivi del plače)

V obdobju po uveljavitvi ZRPJZ, ki je kot sestavni del plače določil tudi dodatke, se je število le-teh izrazito povečalo. Omenjeni zakon je, ko se je uveljavil, pustil v veljavi vse predpise in kolektivne pogodbe, s katerimi so bili določeni dodatki, hkrati pa je z določitvijo dodatkov kot sestavnega dela plače dopustil možnosti njihovega nadaljnjega določanja. Ampak ZRPJZ je kljub temu prinesel tudi pozitivne novosti, kot je na primer določba, da je osnova za obračun dodatkov osnovna plača, kar je veljalo za dodatke, ki so bili določeni v odstotkih. Dodatki, določeni v količnikih, pa so se obračunavali od izhodiščne plače za I tarifni razred. Oboji dodatki, izraženi v nominalnih zneskih, pa so se prištevali k osnovni plači. Vendar tudi na tem področju v javnem sektorju ni bilo enotnosti, saj obstajajo tudi primeri, ko se določeni dodatki obračunavajo od drugačne osnove (od osnove, ki je sestavljena iz osnovne plače in funkcijskega dodatka po ZSS, če navadno le primer).

Tudi zaradi takih različnih pristopov je v ZSPJS jasno določeno, da se dodatke ki niso določeni v znesku, obračunava od osnovne plače javnega uslužbenca ali funkcionarja. Tu je smiselno opozoriti tudi na določbe ZSPJS, ki zavezujejo vse izplačevalce plač k obračunavanju in izplačevanju plač na podlagi enotne metodologije oziroma obrazcev, predpisanih s strani vlade. Tako naj bi preprečili nepravilnosti oziroma napačno obračunane ter tudi izplačila plač, kar se je do sedaj dogajalo v praksi.

Cilj NPSJS je tudi, da se število dodatkov zmanjša oziroma odprava vseh tistih dodatkov, ki pomenijo stalni del plače, tako da se vključijo v osnovno plačo. To je bilo upoštevano tudi v informativni prevedbi nominalnih zneskov osnovnih plač v osnovne plače po ZSPJS. V skladu s skupno metodologijo se se določila osnovna vrednost delovnega mesta, naziva ali funkcije, ki vključuje vse elemente zahtevnosti dela. Vseh dodatkov pa ni bilo mogoče vključiti v osnovno plačo, nekaterih dodatkov ni bilo možno enostavno ukiniti, NPSJS bo torej dodatke bolj natančno uredil (Klinar 2006a: 97).

Predvsem pa je pomembno dejstvo, da dodatki ne bodo mogli biti več določeni mimo ZSPJS, to pa pomeni, da nobena dejavnost javnega sektorja ne bo mogla določiti drugih dodatkov razen tistih, ki so z omenjenim zakonom še določeni. Kot drugo pomembno dejstvo je treba omeniti poenotenje višine dodatkov, saj so analize stanja pokazale, da so bili istovrstni dodatki različno vrednoteni. Po posameznih dejavnostih so višine teh dodatkov različno določili, čeprav bi argumente za utemeljitev tega dejstva težko našli. Namen NPSJS je tudi odprava takšnih neskladij. ZSPJS jasno določa, kateri dodatki pripadajo javnim uslužbencem in tudi funkcionarjem (če tako določa zakon), hkrati pa določa tudi, da se dodatki izplačujejo v višini, ki je določena z zakonom, uredbo vlade ali KPJS. S tako omejitvijo glede možnosti določitve višine posameznih dodatkov se zagotavlja enoten pristop ter omogoči določanje istovrstnih dodatkov v različnih višinah.

Javnim uslužbencem in funkcionarjem (če tako določa zakon), v skladu z ZSPJS, pripadajo naslednji dodatki: položajni dodatek; dodatek za delovno dobo; dodatek za mentorstvo; dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta; dodatek za dvojezičnost; dodatek za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije; dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije ter dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.

V primeru, da dodatek ni določen v nominalnem znesku, je osnova za obračun dodatka osnovna plača oziroma ustrezna urna postavka javnega uslužbenca ali funkcionarja (Klinar 2006a: 98).

5.7 IZJEME PRI DOLOČITVI OSNOVNIH PLAČ

V NPSJS se predvideva tudi možnost drugačnih rešitev pri določitvi osnovne plače.

V glavnem so te rešitve sledeče:

-v primerih (določenih s posebnim zakonom) se lahko osnovna plača javnega uslužbenca, ki mu je bila določena večja ali manjša obremenjenost od pričakovanega obsega dela, za čas trajanja večje ali manjše obremenjenosti osnovna plača ustrezno poveča ali zmanjša;

-v primerih, ki so določeni s posebnim zakonom, se lahko osnovna plača javnega uslužbenca, ki sklene delovno razmerje za določen čas, poveča;

-v primeru, da javni uslužbenec svoje delo opravlja na delovnem mestu, na katerem lahko to delo opravlja s strokovno izobrazbo, za eno stopnjo nižjo od zahtevane, mu pripada osnovna plača, ki je za tri plačne razrede nižja od osnovne plače delovnega mesta, na katerem delo opravlja;

Naštete drugačne rešitve pri določitvi osnovne plače omogočajo večjo fleksibilnost pri uporabi osnovne plače. Uporaba le-teh bo mogoča izrecno le ob ustrezni zakonski določitvi meril oziroma kriterijev, ki bodo omogočali smiselno uporabo naštetih izjem (Klinar 2006a: 84).

5.8 SISTEMIZACIJA DELOVNIH MEST

Sistemiziranje dela je definirano urejanje delitve dela v delovnih procesih, opredeljevanje vlog zaposlenih pri uresničevanju ciljev neke organizacije in določitev kadrovskega zahtev. Sistemizacija delovnih mest je instrument vodenja, ki ga uporablja menedžer. Predmet urejanja s pomočjo sistemizacije je delovno mesto. Sistemizacija delovnih mest je tudi akt, ki bo (je) nastal pri vsakem uporabniku proračuna na podlagi sistemiziranja delovnih mest. V njem bodo v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog katerekoli osebe javnega prava, skupaj z opisom pogojev za zasedbo delovnih mest in s pripadajočimi nazivi in plačnimi razredi. Delovna mesta se bodo oblikovala na osnovi nalog in ciljev posamezne dejavnosti javnega sektorja (Klinar 2006a: 83).

5.8.1 UVRŠČANJE DELOVNIH MEST IN NAZIVOV V PLAČNE RAZREDE

V NPSJS je za ugotavljanje zahtevnosti ter za vrednotenje in uvrščanje delovnih mest ter nazivov kot omejitve potrebno upoštevati naslednje podatke:

- razpon med najnižjo in najvišjo osnovno plačo v javnem sektorju (določa ga veljavna plačna lestvica-priloga 1 ZSPJS);
- razpon med najnižjo in najvišjo plačo v posamezni plačni skupini oziroma podskupini (le-te določa veljavna priloga 2 ZSPJS);
- najnižje osnovne plače za posamezni tarifni razred;

Delovna mesta in nazivi plačnih skupin C, D, E, F, G, H ter J se uvrščajo v plačne razrede po kolektivni pogodbi dejavnosti, delovna mesta oziroma nazivi v plačni skupini I pa se uvrščajo v plačne razrede s kolektivnimi pogodbami oziroma z uredbo vlade. Delovna mesta javnih uslužbencev v javnem zavodu RTV Slovenija se uvrščajo v plačne razrede s posebno kolektivno pogodbo, ki se sklene med delodajalcem in delojemalcem-v imenu prvega jo sklene generalni direktor javnega zavoda, v imenu drugega pa reprezentativni sindikati v javnem zavodu.

Pri uvrščanju delovnih mest ter nazivov se zmanjša možnost za podvajanje enakih delovnih mest ter nazivov v javnem sektorju. Le-ti se tako v sistemizacijah uvrščajo v plačne razrede v skladu z uvrstitvijo v kolektivni pogodbi za javni sektor oziroma kolektivno pogodbo, ki velja za uporabnika proračuna. V primeru, da je v sistemizaciji predvideno delovno mesto ali naziv, ki ga ureja kolektivna pogodba za drugo dejavnost, pa v sistemizaciji upoštevamo uvrstitev v plačni razred iz te kolektivne pogodbe (Klinar 2006a: 83-84).

5.9 NAPREDOVANJE

Kot sem že omenila, osnovna plača predstavlja negiblivi del plače. Glede na to, da je vezana na delovno mesto, naziv in funkcijo, tako vnaša v sistem določeno togost. Dejali pa smo, da si v NPSJS želimo tudi fleksibilnost sistema, ki je potrebna za motivacijo zaposlenih ter za vodenje stabilne javnofinančne politike. In tako je eden ključnih elementov fleksibilnosti v NPSJS napredovanje, ki pa je vezano na posameznega javnega uslužbenca (funkcionarja) in izraža njegovo uspešnost pri delu (Klinar 2006a: 86).

Kerševan meni, da je napredovanje zelo redko avtomatično, veliko bolj pogosto je napredovanje odvisno od mnogih pogojev. Zato je ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenih (ki sem jo opredelila že zgoraj) zelo pomembno (Kerševan 2000: 145).

Med drugim pa je eden izmed glavnih ciljev zadnjih sprememb in dopolnitev ZJU⁴⁸ tudi poenotenje sistema ocenjevanja in napredovanja. Do sedaj sta se namreč v javni upravi uporabljala dva neusklajena sistema, s tem da eden velja za napredovanje v višje plačne razrede po ZSPJS, drugi pa za napredovanje v višji naziv po ZJU. Odslej bo enoletna ocena za vsakega uradnika podlaga za napredovanje tako v plači kot v nazivu (Korade Purg in drugi 2006: 63).

LOČIMO TOREJ:

- Horizontalno napredovanje

Je napredovanje javnih uslužbencev na istem delovnem mestu ali nazivu v plačnih razredih. Torej omogoča povečevanje plače na istem delovnem mestu ali nazivu. Prednost horizontalnega napredovanja je v tem, da nagrajuje delo javnega uslužbenca na njegovem delovnem mestu ali nazivu in ga ne sili k vključitvi v boj za višja delovna mesta ali nazive. Gre za stimulacijo, ki nagrajuje dobro opravljeno delo, ne da bi se hkrati s povišanjem plače spremenila tudi dela in naloge javnega uslužbenca.

Napredujejo pa lahko tudi funkcionarji, za katere to določa poseben zakon. Ti funkcionarji so: sodniki, državni tožilci in državni pravobranilci⁴⁹ (Klinar 2006a: 88). Napredovanje se všteva v osnovno plačo javnega uslužbenca ali funkcionarja. Pri napredovanju v višji naziv na istem delovnem mestu in pri prehodu na drugo delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu je predviden prenos največ treh plačnih razredov. V skladu z NPSJS je možno napredovanje vsaka tri leta za en plačni razred (ob izpolnjevanju predpisanih

⁴⁸ Glej Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) /ZJU-UPB2/(Ur.l. RS, št. 32/2006).

⁴⁹ In sicer je napredovanje sodnikov urejeno v Zakonu o sodniški službi, napredovanje državnih tožilcev v Zakonu o državnem tožilstvu ter napredovanje državnih pravobranilcev v zakonu o državnem pravobranilstvu (Klinar 2006b: 70).

pogojev); v izjemnih primerih (ob presoji predstojnika) je možno ob 1. in 2. napredovanju napredovanje za največ dva plačna razreda.

»Kot napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja v višji plačni razred z dodatnim pogojem, da je javni uslužbenec delal na delovnih mestih, za katera je predpisana enaka stopnja strokovne izobrazbe« (Klinar 2006a: 87).

V NPSJS so urejeni tudi pogoji za napredovanje, ki so za razliko od ureditve po ZRPJZ izrazito usmerjeni v uspešno opravljanje dela na delovnem mestu in manj na dodatne aktivnosti javnih uslužbencev, ki niso povezane z njihovim delom na delovnem mestu. Celo več, NPSJS izrecno določa, da je temeljni pogoj za napredovanje v višji plačni razred delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju.

V skladu z NPSJS (v ZSPJS) se način preverjanja izpolnjevanja pogojev izvede na osnovi naslednjih elementov:

rezultatov dela; samostojnosti, ustvarjalnosti in natančnosti pri opravljanju dela; zanesljivosti pri opravljanju dela; kvalitete sodelovanja in organizacije dela ter drugih sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela;

Predvideva se tudi ocenjevanje delovne uspešnosti (na podlagi gornjih elementov) z ocenami: ODLIČNO, PRAV DOBRO, DOBRO, ZADOVOLJIVO, NEZADOVOLJIVO⁵⁰; (Klinar 2006a: 89).

Postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje se izvede enkrat letno za vse javne uslužbence, ki so pri proračunskem porabniku zaposleni za določen oziroma nedoločen delovni čas. Ali za polni delovni čas oziroma čas, izenačen s polnim delovnim časom. (Klinar 2006b: 71)

⁵⁰ In sicer 3. in 4. odstavek 3. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede določata, da je na nivoju proračunskega uporabnika je vsako leto lahko ocenjeno z oceno odlično največ 20% javnih uslužbencev ter na nivoju proračunskega uporabnika je vsako leto lahko ocenjeno z oceno zelo dobro največ 40% javnih uslužbencev (Glej [Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede \(izhodišče za usklajevanje s sindikati 30.06.2005\)](#), www.mju.gov.si).

Odgovorna oseba izpolni ocenjevalni list in javnega uslužbenca seznaniti z oceno. Zbirni podatki o ocenah v napredovalnem obdobju se vpisujejo v evidenčni list napredovanja. Ocenjevalni in evidenčni listi se hranijo v osebni mapi javnega uslužbenca.

Pomembna razlika med načinom ugotavljanja pogojev za napredovanje po ZRPJZ in ZSPJS je v večji vlogi predstojnika. Ocenjevanje javnih uslužbencev je tako bolj subjektivno in bo tako v praksi odvisno od presoje predstojnika. Njena ustreznost bo odvisna od dobrega pregleda nad kvaliteto ter obsegom dela posameznega javnega uslužbenca. Predstojnik najmanj enkrat letno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje javnega uslužbenca oziroma funkcionarja (Klinar 2006a: 89).

Izvajanje postopka ter način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje tako določi:

-vlada z uredbo (javni uslužbenci v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti, pravosodnih organih, javnih zavodih ter drugih uporabnikih proračuna);

-predstojnik državnega organa s splošnim aktom za javne uslužbence v drugih državnih organih;

-direktor javnega zavoda s splošnim aktom (v soglasju s pristojnim ministrom ter ministrom za finance) za javne uslužbence v javnih zavodih s področja zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja ter zavarovanja za primer brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja;

-pristojni organ univerze ali samostojnega visokošolskega zavoda (s soglasjem Sveta za visoko šolstvo Republike Slovenije) za javne uslužbence v visokošolskih zavodih; (Klinar 2006b: 71)

Seveda pa je potrebno tudi tukaj pridobiti soglasje oziroma mnenje reprezentativnih sindikatov pred izdajo zgoraj omenjene uredbe ter splošnih aktov. Ker pa je Uredba o

napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede še vedno v usklajevanju s sindikati, ta še ni bila sprejeta (Klinar 2006b: 71).

- Vertikalno napredovanje

ZSPJS ne ureja posebej vertikalnega napredovanja, saj so pogoji za napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto in v višji naziv urejeni s področnimi predpisi. Napredovanje na višjo funkcijo poznajo tudi ureditve določenih funkcij-sodnikov, tožilcev ter pravobranilcev, ki določajo karierno pot teh funkcionarjev. Za to vrsto napredovanja velja, da je izvedljivo le v primeru obstoja prostega zahtevnejšega delovnega mesta, na katero javni uslužbenec ali funkcionar napreduje v primeru, da izpolni predpisane pogoje. Druga značilnost tega napredovanja je dejstvo, da je le-to prepuščeno diskreciji delodajalca ali bo nekdo napredoval na prosto delovno mesto ali pa se izvede javni razpis oziroma premestitev drugega javnega uslužbenca. Ob napredovanju na bolj zahtevno delovno mesto v višjem tarifnem razredu se predvideva varovanje doseženega plačilnega razreda javnega uslužbenca (Klinar 2006a: 90).

5.10 PREGLEDNOST IN NADZOR PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

Nadzor porabe javnih sredstev je postal sestavni del delovanja države, zato so razumljive tudi zahteve po preglednosti ter javnosti podatkov o trošenju javnih sredstev. Kot smo že prikazali, je precejšen del javnih sredstev namenjen za plače javnih uslužbencev in funkcionarjev. Seveda pa ne smemo zanemariti načel o varstvu osebnih podatkov ob zahtevi po javnosti teh podatkov. Ta načela bi bila lahko kršena s posredovanjem vseh podatkov o plačah funkcionarjev in javnih uslužbencev. V Sloveniji je namreč področje varstva osebnih podatkov zelo natančno urejeno z zakonom.

Če upoštevamo tudi ureditve v drugih državah, je bila v ZSPJS vključena rešitev, ki zagotavlja javnost podatkov o plačah na posameznih delovnih mestih, nazivih in funkcijah. Tako so postale javne individualne bruto plače javnih uslužbencev in funkcionarjev.

Uporabniki proračuna so dolžni posredovati te podatke ministrstvu, ki je pristojno za sistem plač v javnem sektorju ter Agenciji za javnopravne evidence in storitve-AJPES. AJPES zbira ter objavlja podatke o plačah. Te zbrane podatke bo pristojno ministrstvo moralo analizirati, jih na ustrezen način obdelati ter jih posredovati javnosti v primerni obliki, s tem pa zagotoviti javnost plač. Vlada Republike Slovenije bo morala podatke o plačah v javnem sektorju posredovati skupaj z zaključnim računom državnega proračuna Državnemu zboru Republike Slovenije.

Te rešitve bodo zagotavljale dostopnost podatkov o plačah v javnem sektorju, kadar bo leta potrebna. Glede na to, da bodo v skladu z zakonom vodene tudi ustrezne evidence, bodo s tem zagotovljeni podatki o osnovnih plačah ter tudi o dodatkih po posameznih delovnih mestih, nazivih ali funkcijah.

Nadzor nad izvajanjem ZSPJS opravljajo: ministrstvo, pristojno za sistem plač v javnem sektorju, ministrstvo, pristojno za posamezno področje in ministrstvo, pristojno za finance. S tem obsegom in pristojnostjo nadzora bo zagotovljen dovolj učinkovit sistemski in finančni nadzor (Klinar 2006a:99).

Kot primer nadzora bom navedla analizo računskega sodišča. Leta 2005 je namreč le-to izdelalo »Analizo najpogostejših in ponavljajočih kršitev predpisov, ugotovljenih v revizijskih poročilih računskega sodišča, izdanih po Zakonu o računskem sodišču«. Sama analiza vsebuje poročila, ki so bila izdana v roku približno treh let. Iz podatkov lahko vidimo, da je računsko sodišče v tem času ugotovilo 174 kršitev predpisov, ki urejajo področje stroškov dela (Nataša Musar Mišeljič, 2005: 3).

*Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju*⁵¹ pomeni med predpisi, ki urejajo nov plačni sistem pomemben korak na poti k

⁵¹ Glej Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju + priloga št. 1 - Plačilna lista 1, devizna plačilna lista in Plačilna lista 2 (Uradni list RS, št. 122/05); Spremembe in dopolnitve Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju.

preprečevanju tveganja za obstoj napak pri obračunavanju plač zaposlenim v javnem sektorju (v primerjavi s prejšnjim sistemom). Ob morebitnih nejasnostih ali nepopolnostih ostalih predpisov uredba predstavlja dodatni smerokaz proračunskim uporabnikom pri nastavitvi pravilnega sistema za obračun plač (Nataša Musar Mišeljič 2005: 17).

Računsko sodišče je nepravilnosti ugotavljalo pri vseh treh sestavnih delih plače:

- osnovni plači,
- delu plače za delovno uspešnost
- dodatkih;

Nepravilnosti so ugotovili tako pri določanju kot pri obračunavanju sestavnih delov plače. Pri osnovni plači in delu plače za delovno uspešnost so bile bolj pogoste nepravilnosti pri njunem določanju, pri dodatkih pa so bile pogostejše nepravilnosti pri njihovem obračunavanju (Nataša Musar Mišeljič 2005: 7).

Na splošno lahko podlage za vsakokratni obračun plač razdelimo na dve vrsti:

- evidence kadrovskih podatkov o zaposlenem, ki vplivajo na obračun plače;
- evidence prisotnosti; (Nataša Musar Mišeljič 2005: 18).

(Uradni list RS, št. 20/06); Spremembe in dopolnitve Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 55/06).

6. KRATKA PRIMERJAVA OBEH SISTEMOV

6.1 SESTAVA PLAČE

6.1.1 PREJŠNJI SISTEM PLAČ

PLAČA= osnovna plača (izražena v količnikih) + del plače za delovno uspešnost + dodatki

6.1.2 AKTUALNI SISTEM PLAČ

PLAČA= osnovna plača (izražena v nominalnih zneskih) + del plače za delovno uspešnost + dodatki

6.2 DODATKI

6.2.1 PREJŠNJI SISTEM PLAČ

Zakon (ZRPJZ) ni natančno urejal višine ter pogojev za pridobitev pravice do posameznega dodatka. Ti so pripadali delavcu v skladu z veljavnimi kolektivnimi pogodbami, zakoni in drugimi predpisi. Izplačevali so se v višini, ki je bila določena s kolektivno pogodbo, zakonom ali na njegovi podlagi sprejetim predpisom; osnova za obračun dodatka je bila osnovna plača zaposlenega;

6.2.2 AKTUALNI SISTEM PLAČ

ZSPJS jasno določa, da se dodatke, ki niso določeni v znesku, obračunava od osnovne plače javnega uslužbenca ali funkcionarja. Ti ne bodo mogli biti več določeni mimo ZSPJS. ZSPJS jasno določa, kateri dodatki pripadajo javnim uslužbencem in tudi funkcionarjem (če tako določa zakon).

V skladu z ZSPJS pripadajo javnim uslužbencem naslednji dodatki:

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

6.3 DELOVNA USPEŠNOST

6.3.1 PREJŠNJI SISTEM PLAČ

Del plače za delovno uspešnost pripada zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen. Višina tega dela plače je v prejšnjemu sistemu lahko znašala največ 20% osnovne plače delavca; vendar pa ta omejitev po izrecni določbi zakona ni veljala za funkcionarje in direktorje javnih zavodov. V skladu z določbo 18.člena zakona je lahko skupen obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti znašal največ 3% sredstev za plače mesečno (v tem obsegu se ni upoštevalo sredstev za plačilo delovne uspešnosti funkcionarjev in direktorjev javnih zavodov);

6.3.2 AKTUALNI SISTEM PLAČ

V skladu z NPSJS javni uslužbenec lahko za nadpovprečno uspešno delo ali delovno obremenjenost letno prejme največ dve osnovni plači v višini osnovne plače decembra preteklega leta.

6.4 NAPREDOVANJE

6.4.1 PREJŠNJI SISTEM PLAČ

Tri glavne skupine napredovanja:

-napredovanje v višji plačni razred istega naziva, ki je potekal avtomatično po letih službe⁵²;

-napredovanje v višji naziv istega razreda, ki je bilo vezano na izpraznjeno delovno mesto in tako ni moglo biti avtomatično;

-napredovanje v višji razred, kjer pa je bil prehod otežen, ker je morala biti dosežena višja raven znanja kot jo zahteva upravna rutina;

Pogoji napredovanja: dodatno funkcionalno znanje, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost ter nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem delovnem času;

Zaposleni praviloma napredujejo vsaka tri leta, če izpolnjujejo predpisane pogoje. Na istem delovnem mestu je mogoče napredovati za največ pet plačnih razredov, zdravniki pa lahko napredujejo za največ sedem plačnih razredov.

6.4.2 AKTUALNI SISTEM PLAČ

Ločimo:

-Horizontalno napredovanje

-je napredovanje javnih uslužbencev na istem delovnem mestu ali nazivu v plačnih razredih. Pri napredovanju v višji naziv na istem delovnem mestu in pri prehodu na drugo delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu, je predviden prenos največ treh plačnih razredov. V skladu z NPSJS je možno napredovanje vsaka tri leta za en plačni razred. V NPSJS so urejeni tudi pogoji za napredovanje, ki so za razliko od ureditve po ZRPJZ izrazito usmerjeni v uspešno opravljanje dela na delovnem mestu in manj na dodatne aktivnosti javnih uslužbencev, ki niso povezane z njihovim delom na delovnem mestu.

⁵² ZRPJZ omogoča javnim uslužbencem, ne pa tudi funkcionarjem, napredovanje v višji plačni razred istega naziva.

-pogoji napredovanja:

rezultati dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kvalitete sodelovanja in organizacije dela ter drugih sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela;

-Vertikalno napredovanje:

V NPSJS vertikalno napredovanje ni posebej urejeno, saj so pogoji za napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto in v višji naziv urejeni s področnimi predpisi.

6.5 OCENJEVANJE

6.5.1 PREJŠNJI SISTEM PLAČ

Zakonska ureditev je predvidevala ocenjevanje zaposlenih vsako tretje leto. Ocenjevali pa so se vsi zaposleni (po tretjinah-del zaposlenih 1.januarja, del 1.maja in del 1.septembra) in to glede na določeno stanje rezultatov organizacije v javnem sektorju na podlagi preteklega dela in ob medsebojni primerjavi za preteklo obdobje. Javni uslužbenci se ocenjujejo po vseh petih pogojih napredovanja;

-z ocenami:

podpovprečno delovno uspešen, povprečno delovno uspešen in nadpovprečno delovno uspešen;

6.5.2 AKTUALNI SISTEM PLAČ

Način preverjanja izpolnjevanja pogojev se izvede na osnovi naslednjih elementov:

rezultatov dela; samostojnosti, ustvarjalnosti in natančnosti pri opravljanju dela; zanesljivosti pri opravljanju dela; kvalitete sodelovanja in organizacije dela ter drugih sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela;

-(predvidoma) z ocenami:

odlično, prav dobro, dobro, zadovoljivo, nezadovoljivo;

Postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje se izvede enkrat letno za vse javne uslužbence;

6.6 ZAKONSKA PODLAGA

6.6.1 PREJŠNJI SISTEM PLAČ

ZRPJZ kot temeljni zakon + več kot 40 predpisov;

ZRPJZ NI urejal plač poslancev, predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, generalnega sekretarja vlade, predsednika in sodnikov ustavnega sodišča, sodnikov, državnih tožilcev ter njihovih namestnikov, niti ne plač državnih pravobranilcev in sodnikov za prekrške;

6.6.2 AKTUALNI SISTEM PLAČ

ZSPJS kot temeljni sistemski zakon.

7. ZAKLJUČEK

V svoji diplomski nalogi sem se ukvarjala s primerjavo prejšnjega in aktualnega sistema javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji. Kot sem že uvodoma dejala, je na tem področju prišlo do večjih sprememb, ki pa niso vedno izvedljive v praksi, čeprav je idejna podlaga lahko zelo dobra.

Zdi se mi, da je na splošno sama zasnova plačnega sistema sistemsko nekako bolj zastavljena kot prejšnja ureditev, ki zaradi velike izrojenosti in anomalij ni bila več ne pregledna, kot tudi ni bila več dobra podlaga za izplačilo oziroma izračun plač. Omogočala pa je tudi kršitev ter nepravilnosti pri izvajanju določil. Kot argument naj tukaj navedem primer dodatkov ali pa dejstvo, da temeljni zakon, se pravi ZRPJZ ni urejal plače VSEH zaposlenih v javnem sektorju. Kot protiutež temu se mi zdi novi plačni sistem preglednejši, pri čemer izhajam iz dejstva, da so plače javnih uslužbencev javne, in že to nekako samo po sebi to zagotavlja.

S tem pa lahko potrdim hipotezo 1 in rečem. »Novi plačni sistem v javnem sektorju je (bo) bolj pregleden«;

Za potrditev hipoteze 2 pa lahko ponudim več argumentov:

Kot prvo je tu že samo dejstvo, da se zbirajo namenska sredstva za odpravo nesorazmerij, kar samo po sebi sicer še ne zagotavlja uspešnosti odprave le-teh. Opravljene so bile namreč tudi analize, ki so pokazale dejansko stanje in na podlagi katerih se bodo ta nesorazmerja odpravila. Postopek spreminjanja zakonsko postavljenih omejitev v razmerjih plač v javnem sektorju pa uveljavlja že sam ZSPJS. Na žalost prevedb osnovnih plač in funkcionarjev še ne morem opraviti, saj 7.odstavek 49.a člena ZSPJS določa, da se prevedbe opravijo trideset dni po sprejetju vseh podzakonskih aktov in kolektivnih pogodb, potrebnih za obračun plač po tem zakonu. Vendar sem vseeno naredila primerjavo na primeru sodnikov, ki je prikazana v prilogah 1 do 4 in ki kaže različne učinke prevedbe za vsak primer sodnika posebej. Sodniki so sicer le eden izmed sektorjev v javnem sektorju, tako da so mi le delno nakazali stanje glede obračuna plač.

Vendar lahko kljub temu rečem, da potrjujem tudi hipotezo 2 in rečem: »Plače javnih uslužbencev in funkcionarjev so (bodo) v novem plačnem sistemu bolj sorazmerne«.

NPSJS bo tudi prispeval k večji motivaciji zaposlenih, pri čemer se naslanjam na samo dejstvo, da napredovanje ni več avtomatično, ampak odvisno od rezultatov dela; samostojnosti, ustvarjalnosti in natančnosti pri opravljanju dela; zanesljivosti pri opravljanju dela; kvalitete sodelovanja in organizacije dela ter drugih sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. To seveda pripomore k večji motivaciji, s tem pa k boljšim delovnim rezultatom. K temu pa lahko pripomore tudi organizacijska klima, pri čemer mislim predvsem na medsebojne odnose med zaposlenimi ter odnos nadrejenega do podrejenih. Tukaj ne moremo tudi mimo plačila za nadpovprečno delovno uspešnost (PRILOGA 4), ki prav tako pripomore k motivaciji zaposlenih. Tudi tu sem uporabila primer sodnikov ter ugotovila, da ta del plače dejansko lahko privede do povišanja plače, če ga sodnik seveda prejme. Nasprotno pa izostanek tega dela plače pomeni znižanje le-te.

Eden izmed problemov prejšnjega sistema je bilo tudi samo število dodatkov, ki je bilo izredno veliko in je prispevalo k dodatni nepreglednosti, zato so bile v pripravi NPSJS prisotne tudi težnje po vzpostavitvi reda na tem področju.

Kot sem že dejala, se mi zdi ideja NPSJS dobro zastavljena, seveda so se pojavile različne pomanjkljivosti, ki pa bodo upam kmalu odpravljene. Dejstvo pa je, da se pri novem sistemu plač ravno tako lahko pokažejo anomalije, kar bi tukaj podkrepila z dejstvom, da se predvideva sklepanje kolektivnih pogodb dejavnosti (oziroma aneksov k obstoječim pogodbam). S tem pa se lahko ponovi tudi problem glede dodatkov, ki bi jih te pogodbe (ponovno) uveljavljale. Problem so tudi pogajanja s sindikati, ki še vedno niso zaključena. To pa je tudi eden izmed vzrokov, da se ZSPJS še vedno ne uporablja. Moja tema je bila sprva izbrana tudi ob predpostavki, da se bodo pogajanja glede plačnega sistema počasi zaključila in bom dobila neko trdno podlago za potrditev ali zavrnitev hipotez. Vendar temu ni bilo tako in tako žal vseh svojih idej (ciljev) tudi nisem mogla uresničiti.

Tu moram seveda omeniti tudi razkorak med teorijo in prakso ter mojo skeptičnost, ali bo ideja NPSJS tudi v praksi dobro zaživela. Ter mojo skeptičnost glede ideje enotne obravnave vseh javnih uslužbencev oziroma sektorjev v javnem sektorju, saj je moje mnenje, da mogoče ni možno primerjati vseh med seboj, saj bi na primer težko primerjali obseg in težavnost dela medicinske sestre, zdravnika, sodnika, poslanca,... To pa bo seveda pokazal čas in o tem je še prerano soditi. Kajti dejstva so taka, da se novi sistem plač še ne uporablja in še ni popolnoma usklajen.

Na tem mestu svoje diplomsko delo in s tem preučevanje sistema plač v javnem sektorju zaključujem ter puščam še obilo »manevrskega prostora« tistim, ki bi se še želeli poglobiti v to zanimivo, a tudi zelo kompleksno področje, kar plače v javnem sektorju tudi so.

Še misel za konec:

»Ni pomemben le denar. Bolj je pomembno samo zadovoljstvo ob dobro opravljenem delu, zlasti če je bilo to opaženo in primerno pohvaljeno, pa čeprav le z lepo besedo.«

8. LITERATURA IN VIRI

SEZNAM LITERATURE

1. Anželj, Darko (2002): Slovenska policija v procesu prilagajanja Evropski uniji. *Teorija in praksa* 39(4), 705-719.
2. Ballot, Michael (1992): *Labour-Management relations in a changing environment*. New York: Wiley & Sons inc.
3. Bohinc, Rado (2000): *Nova delovna razmerja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Bohinc, Rado (2001): Stanje in ukrepi reforme javne uprave v letu 2001. V VIII *Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov* 43-71. Ljubljana: VUŠ.
5. Bohinc, Rado (2004): *Delovna in uslužbenska razmerja*. Ljubljana: GV založba.
6. Boeri Tito, Brücker Herbert (2002): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States, European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER: Final Report. V Ferfila, Bogomil (ur.): *Slovenia and European union* 317-331. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37(2), 264-278.
8. Brezovšek Marjan, Haček Miro (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39(4), 691-704.
9. Brus, Petra (2002): *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU): uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV založba.
10. Bučar, France (1969): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
11. Bučar France, Šmidovnik Janez (1975): *Javna uprava in občan*. Ljubljana: FSPN.
12. Bučar, France (1981): *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
13. Grad, Franc (1996): Uprava. V Grad F., Kaučič I., Ribičič C., Kristan I.: *Državna ureditev Slovenije* 167-174. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.

14. Grad, Franc (1997): Vlada in uprava. V Grad Franc, Kaučič Igor: *Ustavno pravo Slovenije* 250-268. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
15. Haček, Miro (2000): Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Haček, Miro (2004): Dihotomija uprava-politika: Odnosi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji v Republiki Sloveniji (doktorska disertacija). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Založba Modrijan.
19. Hague Rod, Harrop Martin (2004): *Comparative Government and Politics, An Introduction*, 6th Edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
20. Hughes, Owen E. (2003): *Public Management & Administration, An introduction*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
21. Gooderham, Morley, Brewster in Mayrhofer (2004): Human Resources management: a universal concept? V Brewster C., Mayrhofer W., Morley M: *Human resource management in Europe, Evidence of convergence?* 1-27. Amsterdam etc.: Elsevier.
22. Keenan, Kate (1996): *Kako motiviramo*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
23. Kerševan, Erik (2000): Sistem nagrajevanja javnih uslužbencev. V Virant, Grega (ur.): *VII Dnevi slovenske uprave: Zbornik referatov* 141-154. Ljubljana: VUŠ
24. Klinar Igor, Korade Purg Štefka (2002): *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS): Uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba.
25. Klinar, Igor (2006a): Plačni sistem v javnem sektorju in kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje za javne uslužbenec(magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Klinar, Igor (2006b): *Plačni sistem v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev*. Ljubljana: GV Založba.

27. Korade Purg, Štefka (2004): Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V Brezovšek M., Haček M. (ur.): *Upravna kultura* 97-129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
28. Korade Purg, Štefka (2006a): Reforma državne uprave s poudarkom na sistemskih spremembah na organizacijsko-kadrovskem področju. V Haček Miro, Zajc Drago (ur.): *Demokracija v globalizaciji-globalizacija v demokraciji* 161-174. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. Korade Purg, Štefka (2006b): Uvajanje konkurenčnosti v slovensko upravo-praktični vidiki. V Haček Miro, Zajc Drago (ur.): *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja, XVII Slovenski politološki dnevi: zbornik povzetkov, Portorož, 29.-31.maj 2006* 38-39. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
30. Korade Purg Štefka, Petra Brus, Barbara Koželj Sladič (2006): *Zakon o javnih uslužbencih, Uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV založba.
31. Kovač, Polona (2000a): Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37(2), 279-293.
32. Kovač, Polona (2000b): Podjetniška načela v upravljanju javnega sektorja. V Ferfila Bogomil, Kovač Polona: *Javne politike in javna ekonomika* 146-278. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Koželj-Sladič, Barbara (2005): Poseben status javnih uslužbencev. *Podjetje in delo* 2005(6).
34. Kresal, Barbara (2000): *Predpisi o plačah z uvodnimi pojasnili*. Lesce: Založba Oziris.
35. Kresal, Barbara (2001): *Pravna ureditev plače*. Ljubljana: Založba Bonex.
36. Lane, Jan-Erik (1997): *Public Sector Reform, Rationale, Trends and Problems*. London: Sage Publications.
37. Laursen, Finn (2001): EU enlargement: Interests, issues and the need for institutional reform. V Andersen Svein S., Eliassen Kjell A.(ur.): *Making Policy in Europe* 206-229. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications Ltd.
38. Liebel Hermann J., Oechsler Walter A. (1994): *Handbuch Human Resource Management*, unter mitarbeit von Christiane Holstegge, Stefan Strohmeier, Silke Vaanholt. Wiesbaden: Gabler.

39. Philips Paul, Ferfila Bogomil (2005): Chapter 7: Slovenia and the EU: The final chapter? V Ferfila, Bogomil (ur.): *Travelling with Europe: Slovenia in European union* 111-129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. Paukert Felix, Robinson Derek (1992): *Incomes policies in the wider context: wage, price and fiscal initiatives in developing countries*. Geneva: International Labour Office.
41. Peters, B. Guy (2001): *The politics of bureaucracy*. London in New York: Routledge.
42. Pusić, Eugen (1985): *Upravni sistemi I*. Zagreb: Grafički zavod republike Hrvatske, Pravni fakultet.
43. Pusić, Eugen (1995): *Modernizacija uprave-obrati I trajanja*, Upravna znanost: izbor radova. Zagreb: Naklada "Naprijed".
44. Rakočević, Slobodan, Bekeš Peter (1994): *Državna uprava*. Ljubljana: ČZ uradni list Republike Slovenije.
45. Šmidovnik, Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
46. Trstenjak, Verica (2003): *Predpisi s področja javne uprave, uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV založba.
47. Uhan, Stane (2000): *Vrednotenje dela II*. Kranj: Moderna organizacija.
48. Vavpetič, Lado (1961): *Temeljni pojmi naše javne uprave I*. Ljubljana: univerzitetna založba.
49. Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
50. Wright, Vincent (1997): The Paradoxes of Administrative Reform. V Kichert, Walter J. M. (ur.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* 7-13. Lyme: Edward Elgar Publishing.
51. Zupan, Nada (2002): Plače in nagrajevanje zaposlenih. V Možina, Stane (ur.): *Management kadrovskih virov* 291-324. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
52. Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave, Pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
53. Žurga, Gordana (2004): *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

PRAVNI VIRI

1. *Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju + priloga št. 1 - Plačilna lista 1, devizna plačilna lista in Plačilna lista 2* (Uradni list RS, št. 122/05). *Spremembe in dopolnitve Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju* (Uradni list RS, št. 20/06). *Spremembe in dopolnitve Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju* (Uradni list RS, št. 55/06). Dostopna na <http://www.mju.gov.si> (17. avgust 2006).
2. *Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (izhodišče za usklajevanje s sindikati 30.06.2005)*. Dostopna na <http://www.mju.gov.si> (07. oktober 2006).
3. *Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih* (Uradni list RS, št. 35/96, 5/98, 33/00, 1/01, 63/01, 37/02, 60/02, 61/02, 105/02). Dostopna na <http://www.mju.gov.si> (17. avgust 2006).
4. *Zakon o delavcih v državnih organih /ZDDO/*(Ur.l. RS, št. 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ, 41/1994, 70/1997, 87/1997-ZPSDP, 38/1999, 56/2002-ZJU). Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (18. avgust 2006).
5. *Zakon o delovnih razmerjih /ZDR/*(Ur.l. RS, št. 14/1990, 5/1991, 29/1992 Odl.US: U-I-51/90-18, 71/1993 (2/1994 - popr.), 19/1994, 38/1994-ZID, 29/1995-ZPDF, 12/1999 Odl.US: U-I-81/97, 101/1999 Odl.US: U-I-49/98, 36/2000-ZPDZC, 97/2001-ZSDP, 42/2002-ZDR, 43/2006). Ne velja od 01.01.2003. Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (18. avgust 2006).
6. *Zakon o državnem pravobranilstvu* (uradno prečiščeno besedilo) /ZDPra-UPB1/ (Ur.l. RS, št. 41/2006). Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (08. oktober 2006).
7. *Zakon o državnem tožilstvu* (uradno prečiščeno besedilo) /ZDT-UPB1/ (Ur.l. RS, št. 14/2003). Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (08. oktober 2006).

8. *Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) /ZJU-UPB2/* (Ur.l. RS, št. 32/2006). Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (18. avgust 2006).
9. *Zakon o poslancih (uradno prečiščeno besedilo) /ZPos-UPB1/* (Ur.l. RS, št. 24/2005). Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (08. oktober 2006).
10. *Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti /ZRPJZ/*(Ur.l. RS, št. 18/1994, 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,66/2000Odl.US:U-I-274/97-19). Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (18. avgust 2006).
11. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju -* (Uradni list RS, št. 56/2002, 72/2003, 126/2003,70/2004,53/2005 - upb4,14/2006,32/06-upb5, 68/06 (dosedanji postopki). Dostopen na <http://www.mju.gov.si> (20. avgust 2006).
12. *Zakon o sodniški službi* (uradno prečiščeno besedilo) /ZSS-UPB1/(Ur.l. RS, št. 23/2005). Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (08. oktober 2006).
13. *Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja /ZTPDR/*(Ur.l. SFRJ, št. 60/1989, 42/1990, RS, št. 4/1991, 12/1999 Odl.US: U-I-81/97, 97/2001-ZSDP, 42/2002-ZDR, 43/2006). Ne velja od: 01.01.2003. Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (18. avgust 2006).
14. *Zakon o ustavnem sodišču /ZUstS/*(Ur.l. RS, št. 15/1994, 64/2001-ZPKSMS). Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (08. oktober 2006).
15. *Zakon o začasni določitvi osnove za določanje plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja /ZZDODP/*(Uradni list RS, št. 19/97). Dostopen na <http://www.zakonodaja.gov.si> (18. avgust 2006).

INTERNETNI VIRI

1. Nataša Musar Mišeljić(2006): *Problemi in napake pri izplačilih plač v javnem sektorju*. Dostopno na <http://www.cef-see.org/natasamusarmiseljic.ppt> (01. september 2006).
2. Ministrstvo za notranje zadeve(2003): *Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, I Izhodišča za nadaljnji razvoj sistema slovenskega javnega sektorja*. Dostopno na <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/strategija-slo.doc> (14. julij 2006).
3. Ministrstvo za javno upravo(2004): *Izjava o usklajenosti določil zakonov, podzakonskih aktov in kolektivnih pogodb, potrebnih za uveljavitev novega plačnega sistema v javnem sektorju (pregled stanja na dan 30. 09. 2004)* (format.tif). Dostopno na <http://www.mju.gov.si> (14. avgust 2006).

9. PRILOGE

PRILOGA 1: Finančni učinek prevedbe nominalnih zneskov osnovnih plač v osnovne plače po ZSPJS⁵³ – OKRAJNI SODNIKI

Funkcija	OK	Sodniški dodatek	Koeficient skupaj	Nominalni znesek osnovne plače	PREV PR	Prevedena osnovna plača	Razlika (prev Op-NZ OP) v SIT	Razlika (8 v %)
1	2	3=2x50%	4=2+3	5=4x145.010	6	7	8=7-5	8a=8/7
OS	2,00	1,00	3,00	435.030	37	427.020	-8.010	-1,9
OS	2,10	1,05	3,15	456.762	39	461.864	5.083	1,1
OS	2,20	1,10	3,30	478.533	40	480.339	1.806	0,4
OS	2,25	1,13	3,38	489.409	40	480.339	-9.070	-1,9
OS	2,32	1,16	3,48	504.635	41	499.552	-5.082	-1,0
OS	2,40	1,20	3,60	522.036	42	519.535	-2.501	-0,5
OS	2,56	1,28	3,84	556.838	44	561.929	5.090	0,9
OS	2,73	1,37	4,10	593.816	45	584.406	-9.410	-1,6
OSS	2,94	1,47	4,41	639.494	47	632.093	-7.401	-1,2

Vir: KPJS, ODMN v Klinar 2006b: 166.

Legenda: OS- Okrajni sodnik

OSS- Okrajni sodnik svetnik

Opomba: Lahko vidimo, da je učinek manjšega dela vseh uvrstitev v plačne razrede pozitiven, učinek večjega dela pa negativen (Klinar 2006b: 166).

⁵³ Za prevedbo nominalnih zneskov osnovnih plač funkcionarjev je potrebno sešteti veljavne osnovne količnike ter veljavne dodatke (funkcijski, sodniški ter dodatek za nezdružljivost). To skupaj pomnožimo z veljavno osnovo za določitev plače funkcionarjev. Tako pridobljene zneske se nato uvrsti v najbližji plačni razred na plačni lestvici (priloga 1 ZSPJS). Upoštevani sta bili dve osnovi: FUNKCIONARSKA OSNOVA, veljavna od 01.06.2005 v znesku 145.010 SIT ter izhodiščna plača za negospodarske dejavnosti za I tarifni razred, veljavna od 01.06.2005 v znesku 54.823 SIT (Klinar 2006b: 166).

PRILOGA 2: Finančni učinek prevedbe nominalnih zneskov osnovnih plač v osnovne plače po ZSPJS – VIŠJI SODNIKI

Funkcija	OK	Sodniški dodatek	Koeficient skupaj	Nominalni znesek osnovne plače	PREV PR	Prevedena osnovna plača	Razlika (prev Op-NZ OP) v SIT	Razlika (8 v %)
1	2	3=2x50%	4=2+3	5=4x145.010	6	7	8=7-5	8a=8/7
VS	2,89	1,45	4,34	628.618	47	632.093	3.475	0,5
VS	3,02	1,51	4,53	656.895	48	657.377	482	0,1
VS	3,14	1,57	4,71	682.997	49	683.672	675	0,1
VSS	3,47	1,74	5,21	754.777	52	769.038	14.261	0,1

Vir: Klinar 2006b: 166.

Legenda: VS- Višji sodnik

VSS-Višji sodnik svetnik

Opomba: lahko vidimo, da je učinek prevedbe nominalnih zneskov osnovnih plač višjih sodnikov v osnovne plače v skladu z ZSPJS pri vseh uvrstitvah pozitiven (Klinar 2006b: 166).

PRILOGA 3: Finančni učinek odprave nesorazmerja v osnovni plači okrajnega in višjega sodnika (47. plačni razred)

	Okrajni in Višji sodnik	Plačni razred		Obračun plače (01.03.2006)	
		OS	VS	OS	VS
1	Osnovna plača-uvrstitev	47	47	632.093	632.093
2	Nesorazmerje v osnovni plači (100%)	2	0	-47.688	0
3	Osnovna plača-prevedba	45	47	584.406	632.093
4	OBRAČUNANA OSNOVNA PLAČA			584.406	632.093
5	Dodatek za delovno dobo (40letx0,3%)	12%	1,5%	70.129	9.481
6=5+4	PLAČA			654.534	641.575
	Okrajni in Višji sodnik	Plačni razred		Obračun plače (31.12.2009)	
		OS	VS	OS	VS
1	Osnovna plača-uvrstitev	47	47	632.093	632.093
2	Nesorazmerje v osnovni plači (100%)	2	0	0	0
3	Osnovna plača-prevedba	45	47	584.406	632.093
4	OBRAČUNANA OSNOVNA PLAČA			632.093	632.093
5	Dodatek za delovno dobo (40letx0,3% / 5letx0,3%)	12%	1,5%	75.851	9.481
6=5+4	PLAČA			707.944	641.575
RAZLIKA V PLAČI (31.12.2009-01.03.2006)				53.410	0

Vir: Klinar 2006b: 168-169.

Legenda: OS-Okrajni sodnik

VS- Višji sodnik

Opomba: odprava nesorazmerja v osnovni plači okrajnega sodnika, uvrščenega v 47.plačni razred, znaša do konca leta 2009 53.510 SIT, višjega sodnika, uvrščenega v 47.plačni razred, pa 0 SIT (Klinar 2006b: 168-169).

**PRILOGA 4: Učinek delovne uspešnosti oziroma nadpovprečne obremenitve
okrajnega sodnika**

	Okrajni sodnik	Vrednost količnika		Obračun plače (pred 01.03.2006)	
		OS	OS	OS	VS
1	Osnovni količnik	2,00	2,00	290.020	290.020
2	Funkcijski dodatek (50%)	1,00	1,00	145.010	145.010
3=1+2	SKUPAJ	3,00	3,00	435.030	435.030
4	Dodatek za delovno dobo (20letx0,5%)	10%	10%	43.503	43.503
5=3+4	PLAČA			478.533	478.533
	Okrajni sodnik	Plačni razred		Obračun plače (01.03.2006)	
		OS	OS	OS	OS
2	Osnovna plača-uvrstitev	39	39	461.864	461.864
1	Osnovna plača-prevedba	37	37	427.020	427.020
4=3-2	Nesorazmerje v osnovni plači (100% in 75% ⁵⁴)	2		34.844	26.133
5=2-4	OBRAČUNANA OSNOVNA PLAČA	37		427.020	435.731
4	Dodatek za delovno dobo (40letx0,3%)	6%	6%	25.621	26.144
5	Nadpovprečna obremenitev	0%	16%	0	69.717
6=5+4	PLAČA			452.641	531.591
RAZLIKA V PLAČI (31.12.2009-01.03.2006)				-25.892	53.058

Vir: Klinar 2006b: 174-175.

Opomba: če okrajni sodnik variabilni del plače ne prejme, mu učinek prevedbe ter znižanja dodatka za delovno dobo plačo znižata za 25.892 SIT; če pa okrajni sodnik ta del plače prejme, učinek prevedbe ter znižanja dodatka za delovno dobo sicer znižata plačo, ampak se le-ta zaradi variabilnega dela plače zvišata za 53.058 SIT (Klinar 2006b: 174-175). Izračuni so zgolj informativni.

⁵⁴ 75% nesorazmerje v osnovni plači pomeni, da se je le-to v enem letu znižalo za 25%, s čimer se želi doseči 0% v štirih letih.

PRILOGA 5: Razponi med osnovnimi plačami

PS/PP	Sestava plačne skupine	Najnižji plačni razred	Najnižja osnovna plača	Najvišji plačni razred	Najvišja osnovna plača	Razlika med najvišjo in najnižjo plačo	Razlika v %
A	Funkcije v državnih organih in organih lokalnih skupnosti	32	350.979	65	1.280.505	929.526	73
A1	Predsednik republike in funkcionarji izvršilne oblasti	52	769.038	65	1.280.505	511.467	40
A2	Funkcionarji zakonodajne oblasti	53	799.800	65	1.280.505	480.705	37
A3	Funkcionarji sodne oblasti	37	427.020	65	1.280.505	853.485	67
A4	Funkcionarji v drugih državnih organih	37	427.020	65	1.280.505	853.485	67
A5	Funkcionarji v lokalnih skupnostih	32	350.979	59	1.012.002	661.023	65
B	Poslovodni organi	29	312.019	62	1.138.364	826.345	73
B1	Ravnatelji, direktorji in tajniki	29	312.019	62	1.138.364	826.345	73
C	Uradniški nazivi v državni upravi, lok. skupnostih in v drugih državah	4	117.044	55	865.063	748.019	86
C1	Uradniki v drugih državnih organih	12	160.182	55	865.063	704.881	81
C2	Uradniki v državni upravi, sodni upravi in upravah lok. Skupnosti	5	121.725	55	865.063	743.338	86
C3	Policisti	14	173.253	48	657.377	484.124	74

C4	Vojaki	4	117.044	48	657.377	540.333	82
C5	Cariniki	15	180.183	48	657.377	477.194	73
CS	Inšpektorji, pazniki in drugi uradniki s posebnimi pooblastili	12	160.182	48	657.377	497.195	76
D	Delovna mesta na področju vzgoje, izobraževanja in športa	13	166.589	55	865.063	698.474	81
D1	Visokošolski učitelji in visokošolski sodelavci	18	202.682	55	865.063	662.381	77
D2	Predavatelji višjih strok. šol, srednje/osnovnošolski učitelji in ostali strok. sodelavci	14	173.253	48	657.377	484.124	74
D3	Vzgojitelji in ostali strokovni delavci v vrtcih	13	166.589	43	540.316	373.727	69
E	Delovna mesta na področju zdravstva	3	112.542	55	865.063	752.521	87
E1	Zdravniki/zobozdravniki	26	277.384	55	865.063	587.679	68
E2	Farmaceutski delavci	8	136.924	50	711.019	574.095	81
E3	Medicinske sestre/babice/zdravstveni tehniki	12	160.182	48	657.377	497.195	76
E4	Ostali zdravstveni delavci	3	112.542	50	711.019	598.477	84
F	Delovna mesta na področju sociale	6	126.594	50	711.019	584.425	82
F1	Strokovni delavci	17	194.886	50	711.019	516.133	73
F2	Strokovni sodelavci	6	126.594	44	561.929	435.335	77
G	Delovna mesta na področju kulture in informiranja	17	194.886	55	865.063	670.177	77
G1	Umetniški poklici	17	194.886	55	865.063	670.177	77
G2	Drugi poklici na področju kulture in informiranja	17	194.886	55	865.063	670.177	77
H	Delovna mesta v znanosti	14	173.253	55	865.063	691.810	80
H1	Raziskovalci	28	300.018	55	865.063	565.045	65
H2	Strok. sodelavci	14	173.253	46	607.782	434.529	71

I	Delovna mesta drugih uporabnikov proračuna	5	121.725	53	799.800	678.075	85
I1	Strokovni delavci	5	121.725	53	799.800	678.075	85
J	Delovna mesta spremljajočih dejavnosti	1	104.051	47	632.093	528.042	83
J1	Strokovni delavci	9	142.401	47	632.093	489.692	77
J2	Administrativni delavci	1	104.051	44	561.929	457.878	81
J3	Ostali strokovnotehnični delavci	1	104.051	44	561.929	457.878	81

Vir: priloga 1 ZSPJS

