

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Miran Strah

**Plačna politika v javnih zavodih na primeru javnega zavoda
Cankarjev dom**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Miran Strah

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**Plačna politika v javnih zavodih na primeru javnega zavoda
Cankarjev dom**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

»V javnem sektorju je pač žal tako, da si plačan po plačnih razredih in ne koliko znaš...«

Zahvala

Zahvaljujem se vsem m-jem, tako z veliko začetnico kot malo, ki so me spodbujali in mi dajali pozitivno energijo pri ustvarjanju magistrske naloge, ko sem jo najbolj potreboval.

Iskrena hvala mentorju, za dosego zastavljenega cilja.

Plačna politika v javnih zavodih na primeru Cankarjevega doma

Plačna politika vsakega javnega sektorja opredeljuje osnovne kriterije vrednotenja in nagrajevanja zaposlenih. Zaposleni pa po drugi strani predstavljajo ključne dejavnike produktivnosti in konkurenčnosti v delovnem procesu. Motivacija zaposlenih ter ustrezno in pravično nagrajevanje njihovih uspehov dela predstavljata osnovni pogon inovativnosti in dolgoročnega uspešnega poslovanja javnega sektorja. Združena Evropa kot integracija, ki teži k družbi znanja, v osrčje delovanja postavlja izvajanje kakovostnih storitev in dejavnosti javnega sektorja, po katerih se povprašuje in katere sodobna družba zahteva. V ta okvir sodijo tudi skupne in splošne javne storitve in dejavnosti, ki omogočajo blagostanje in kakovost življenja svojim državljanom. Slovenija kot sodobna družba v procesu znatnih strukturnih sprememb in prehoda v družbo storitvenega sektorja omenjenih dejstev še ni v celoti prepoznala. Aktualna magistrska naloga v tem kontekstu opisuje institucionalni okvir, financiranje in nagrajevanje v javnem sektorju Slovenije, s poudarkom na preučitvi in iskanju rešitve izboljšav plačnega sistema za javni zavod Cankarjev dom. V primerjavi z ustreznostjo že omenjenega poudarka na plačni politiki javnega sektorja v sodobni družbi Slovenija nekoliko zaostaja za sodobnimi trendi upravljanja v javnem sektorju. Po preizkusu reform plačne politike v R Sloveniji v preteklosti in z nedavnimi novimi popravki plačnega sistema javnega sektorja v R Sloveniji v letu 2008 se plačni sistem javnega sektorja zaradi mnogih nekonsistentnosti oddaljuje od prvotno načrtanega cilja. Uveljavitev kriznega zakona v letu 2012 (ZUJF) je v javnem sektorju še bolj zmanjšala motivacijo za delo, ob tem pa je zmanjšano število zaposlenih opravljalo vedno večji obseg del in dolžnosti. Sprememba plačnega sistema v R Sloveniji je, kot že povedano, v začetku devetdesetih let in vse do leta 2008 s popravki dodobra spremenila plačno politiko javnega sektorja. Tako javni zavodi kot gospodarske in javne službe so čutili potrebo po spremembah, ki bi ob večji avtonomiji in odgovornosti lahko optimizirali poslovanje. V magistrski nalogi se osredotočamo na plačno politiko v javnih zavodih ob primeru javnega zavoda Cankarjev dom v Ljubljani. Avtor je s kvantitativno metodo poskušal raziskati, ali so zaposleni v javnem zavodu Cankarjev dom zadovoljni s trenutnim plačnim sistemom in ali jih plačni sistem dovolj motivira ter jim dopušča možnost napredovanja. Je trenutni plačni sistem krivičen v primerjavi s prejšnjim (ali je bil prejšnji plačni sistem boljši)? Postavljena hipoteza domneva, da je sistem neustrezen in potreben vsebinske revizije. Tako izražena anketa kot empirična raziskava potrjujeta zahtevo po spremembi sedanjega plačnega sistema, ki bi podal poudarek na raznovrstnosti narave, financiranja in upravljanja v posameznem javnem zavodu, konkretno ob primeru javnega zavoda Cankarjev dom. Predlog izboljšanja plačnega sistema v javnem zavodu Cankarjev dom lahko predstavlja praktičen primer raziskave, preučitve in ponujene rešitve problematike enotnega plačnega sistema javnega sistema v Sloveniji. Predstavlja možnost preučitve sorodnih rešitev za druge kulturne ustanove s podobnim načinom poslovanja, financiranja in nagrajevanja zaposlenih ter širše, razmislek o temeljiti spremembi enotnega plačnega sistema v Sloveniji s ciljem večje kakovosti, motivacije in ustreznosti izvajanja storitev ter dejavnosti v javnih zavodih Slovenije.

Ključne besede: Cankarjev dom, javni zavod, plačni sistem, javni sektor, motivacija zaposlenih.

Pay policy in public institutions in the case of Cankarjev dom

A pay system within each public system defines basic criteria of evaluation and rewarding of workers. Employees, on the other side, represent key factors of productivity and competitiveness in the working process. Motivation of employees and adequate and fair rewarding of their work results represents major driver of innovation and long-term successful management of the public sector. Europe as the integration, directed to the knowledge society, puts in the centre of the attention high quality services and activities, demanded and requested by modern society and performed by public sector. In this context belong common and general public services, which enable well-being and quality of life their citizens. Slovenia as a contemporary society in the process of significant structural changes and transit into service economy did not recognise the mentioned facts yet. The master thesis describes the institutional framework, financing and rewarding in the Slovene public sector, with emphasis on examination and search for better solutions of existing pay system in the cultural institution CD in Ljubljana. In comparison with the mentioned adequacy of pay policy in the contemporary society is Slovenia lagging behind the modern trend of management in the public sector. After several attempts to reform the pay system in Slovenia in the past, including recent changes in 2008, Slovenia failed to reach the goal of improvements. The pay system is going away from the main goal – adaptability of the pay system to economic subsystems, adequacy, efficiency, proportionality and motivation for employees. The implementation of the Crisis Act in public sector in 2012 further decreased motivation for work, while work has been carried out by fewer employees with increased scope of work and responsibilities. The change of the pay system in Slovenia since the beginning of 1990s, as already said, changed in to certain extent the existing pay policy of the public sector until last change in 2008. Public institutions as well as economic and public services felt the need of changes, which could optimize management by higher scale of autonomy. The author focuses in the master thesis on the pay system within the chosen public institution – CD. The author explores, by the use of the quantitative method, if the employees within the chosen public institution are satisfied with the existing pay system, does the existing system motivates them and enables professional progress. Additionally, the research will focus on the presumption that the existing pay system is less fair then might be. The hypothesis assumes that the existing system is not adequate and therefore needs a quantitative revision. Such survey, together with the empirical research confirms the need to change the existing pay system. There is a need to give an emphasis to variety of different institutions, variety of financing and management in each institution, especially in the case of CD. The suggestion of improved pay system in the public institution CD can represent a practical case of research, reflection and solution, linked to the existing uniform pay system in the public sector. The master thesis represents an option to study similar solutions for other cultural institutions with the same system of management, financing and rewarding of employees. Furthermore, it offers reflection on fundamental change of existing pay system in the public system in Slovenia with a goal of higher quality, better motivation of employees and adequacy of services and activities providing within public institutions in Slovenia.

Keywords: public institution, Cankarjev dom (CD), salary system, public sector wages, motivation of employees.

KAZALO

1 Uvod.....	9
2 Metodološko–hipotetični okvir magistrskega dela	12
2.1 Raziskovalno vprašanje, hipoteza in teze.....	12
3 Temeljni pojmi.....	15
3.2 Javna uprava.....	20
3.3 Državna uprava	25
3.4 Lokalna samouprava	26
3.5 Javne gospodarske službe	27
4 Načini financiranja javnih zavodov v R Sloveniji	34
4.1 Pogodba kot financiranje in izvajanje dejavnosti javne službe.....	40
4.2 Javni zavod in holding	47
4.3 Pravna ureditev javnih zavodov	48
5 Plačni sistem v javnem sektorju R Slovenije (kratka kronologija).....	50
5.1 Obdobje od leta 1994 do 2002	52
5.2 Obdobje od leta 2002 do 2008, prihod novega plačnega sistema	54
6 Javni zavod Cankarjev dom v Ljubljani	58
6.1 Dejavnosti javnega zavoda.....	61
6.2 Financiranje javnega zavoda Cankarjev dom	65
6.3 Prihodki in odhodki javnega zavoda Cankarjev dom za leto 2015.....	68
6.4 Sklep.....	74
7 Raziskava	75
7.1 Zbiranje podatkov, opis vprašalnika in zanesljivost vprašalnika.....	76
7.1.1 Opis vprašalnika	76
7.1.2 Zanesljivost vprašalnika	78
7.2 Populacija in vzorec ter frekvence odgovorov	79
7.2.1 Frekvence odgovorov	82

7.3 Opisna statistika	86
7.4 Uporabljene metode	87
7.4.1 Faktorska analiza za faktor »Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober«	87
7.4.2 Faktorska analiza za faktor »Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja	89
7.4.3 Večkratna regresija za prvo tezo	91
7.4.4 Večkratna regresija za drugo tezo	92
7.4.5 Diskriminantna analiza za tretjo tezo	95
7.4.6 Diskriminanta analiza za četrto tezo	97
8 Zaključek	99
9 Literatura	103
Priloga: Anketni vprašalnik	109

Kazalo grafov

Graf 6.1: Prihodki javnega zavoda Cankarjevega doma za leto 2015	70
Graf 6.2: Odhodki javnega zavoda Cankarjev dom za leto 2015	70
Graf 6.3: Viri financiranja javnega zavoda Cankarjev dom	72
Graf 6.4: Stroški Ministrstva za kulturo glede na izplačilo plač in stroškov dela do javnega zavoda Cankarjev dom	73
Graf 6.5: Število vseh zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom	73
Graf 7.1: Razvrstitev 96 anketirancev po spolu v javnem zavodu Cankarjev dom	80
Graf 7.2: Starost anketirancev zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom	81
Graf 7.3: Izobrazba anketirancev v javnem zavodu Cankarjev dom	81
Graf 7.4: Ali ste zadovoljni s plačnim sistemom v javnem zavodu CD?	82
Graf 7.5: Ali veste, v katerem internem aktu CD je določena osnovna plača vašega delovnega mesta?	83

Graf 7.6: Kako vi ocenjujete razmerje med fiksnim in variabilnim delom plač v javnem zavodu CD?	83
Graf 7.7: Javni uslužbenci lahko na delovnem mestu pridobijo višji plačni razred (redno napredujejo), če z letnimi ocenami zberejo predpisano število točk. Ali ocenjujete, da so takšni pogoji glede napredovanja potrebni?.....	84
Graf 7.8: Ali menite, da je letna ocena vašega vodje ustrezna podlaga za napredovanje v javnem zavodu CD?	84
Graf 7.9: Ali menite, da je podana letna ocena s strani vodje PRAVIČNA in s tem realna podlaga za napredovanje v javnem zavodu CD?	85

Kazalo tabel

Tabela 6.1: Število zaposlenih po spolu v ožjih organizacijskih enotah CD (na 31. 12. 2015)	64
Tabela 6.2: Zaposleni po 5–letnih skupinah dosežene pokojninske dobe in po spolu (31. 12. 2015)	65
Tabela 6.3: Odhodki javnega zavoda Cankarjev dom za leto 2014 in 2015	68
Tabela 6.4: Prihodki javnega zavoda Cankarjev dom za leto 2014 in 2015.....	69
Tabela 6.5: Uresničevanje načrtovanih ciljev poslovanja za leto 2015	71
Tabela 6.6: Stroški dela javnega zavoda Cankarjev dom po virih financiranja za leto 2015	71
Tabela 7.2: Statistika zanesljivosti za tretji sklop vprašanj	78
Tabela 7.3: Koeficient korelacije med posamezno spremenljivko in vsemi postavkami	79
Tabela 7.4: Spol in starost vseh zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom	80
Tabela 7.5: Vrednost KMO	87
Tabela 7.6: Komunalitete spremenljivk.....	88
Tabela 7.7: Začetna lastna vrednost in varianca izločenih faktorjev	88
Tabela 7.8: Pravokotno rotirana matrika	88
Tabela 7.9: Vrednost KMO	89

Tabela 7.10: Komunalitete spremenljivk.....	89
Tabela 7.11: Začetna lastna vrednost in varianca izločenih faktorjev	90
Tabela 7.12: Pravokotno rotirana matrika	90
Tabela 7.13: Opisna statistika	91
Tabela 7.14: Povzetek regresije	91
Tabela 7.15: Statistična značilnost ocenjenega regresijskega modela (ANOVA).....	92
Tabela 7.16: Ocene regresijskih koeficientov in njihova statistična značilnost	92
Tabela 7.17: Opisna statistika	93
Tabela 7.18: Povzetek regresije	93
Tabela 7.19: Statistična značilnost ocenjenega regresijskega modela (ANOVA).....	94
Tabela 7.20: Ocene regresijskih koeficientov in njihova statistična značilnost	94
Tabela 7.21: Opisna statistika	95
Tabela 7.22: Test enakosti povprečnih vrednosti	96
Tabela 7.23: Lastne vrednosti	96
Tabela 7.24: Wilksova lambda	96
Tabela 7.25: Opisna statistika	97
Tabela 7.26: Test enakosti povprečnih vrednosti	98
Tabela 7.27: Lastne vrednosti	98
Tabela 7.28: Wilksova lambda	98

1 Uvod

V zadnjem času se pojavlja vedno več kritik na račun trenutno veljavnega plačnega sistema v Republiki Sloveniji. Kritike so vezane na enotnost sistema ne glede na posebnost in raznovrstnost javnega sektorja kot celote. Iz tega razloga je tema predlaganega magistrskega dela aktualna in omogoča razmislek o realizaciji izboljšav, predlaganih v magistrskem delu.

Magistrska naloga se začne z opisom značilnosti širšega javnega sektorja s poudarkom na analizi javnega zavoda Cankarjev dom v Ljubljani. Sprva razčlenimo in opišemo osnovne pojme, kot so javni sektor, javna in državna uprava, lokalne skupnosti, javne gospodarske službe in javni zavodi. V nadaljevanju naloge avtor opiše načine financiranja javnega zavoda. Krovni zakon, ki s finančnega in poslovnega vidika načelno določa delovanje javnih zavodov, je Zakon o javnih financah (Ur. list R Slovenije, št. 79/99–110/02, v nadaljevanju ZJF). V skladu z določbami ZJF in 3. člena Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Ur. list R Slovenije, št. 46/03) sodijo javni zavodi na področju kulture med posredne uporabnike državnega ali občinskega proračuna. Posredni uporabnik so zato, ker se financirajo iz proračuna države ali občine posredno, prek neposrednih uporabnikov, to je ministrstev oz. občin¹.

Financiranje javnih zavodov na področju kulture ureja ZUJIK² v svojem 31. členu. Javna sredstva za financiranje javnih zavodov zagotavljajo njihovi ustanovitelji oziroma soustanovitelji. Javni zavodi se financirajo tudi iz nejavnih virov, ki jih izvajalci pridobivajo z opravljanjem javne službe ter s prodajo blaga in storitev na trgu, donacijami in iz drugih virov, opredeljenim v aktih o ustanovitvi (Kramberger 2014, 11). Takšen primer je javni zavod Cankarjev dom v Ljubljani. Postopek zagotavljanja sredstev javnim zavodom na področju kulture je natančno opredeljen z ZUJIK in njegovimi podzakonskimi predpisi.

¹ Vir: Jana Kramberger: Financiranje delovanja javnih zavodov s področja kulture s poudarkom na aktualnih spremembah; gradivo za izobraževanje članov svetov javnih zavodov s področja kulture, objavljeno na spletnih straneh MK novembra 2014.

² Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo.

Višino javnih sredstev za financiranje javnega zavoda določi ustanovitelj, upošteva osnove za izračun iz 27. člena ZUJIK, na podlagi strateškega načrta in iz njega izhajajočega predloga letnega programa dela (Kramberger 2014, 11). Osnove za izračun sredstev za izvajanje javne službe, ki so določene v 27. členu ZUJIK-a, so (Kramberger 2014, 12):

- splošni stroški delovanja,
- stroški za plačilo dela v skladu s kadrovskim načrtom,
- programski materialni stroški,
- stroški investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme.

Podrobnejša metodologija za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na posameznem področju je določena z Uredbo o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture (Ur. list R Slovenije, št. 100/03, 81/09 in 96/13).

Način dela ministrstva in občin ustanoviteljic v postopkih financiranja javnih zavodov, javnih skladov in agencij na področju kulture na podlagi postopka neposrednega poziva in pravice ter obveznosti izvajalcev sta urejena s Pravilnikom o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture (Ur. list R Slovenije št. 85/10). Naslednja od oblik financiranja javnih zavodov je pogodba in javni holding. S podpisom pogodbe se posamezniki, podjetja, vlade, inštituti in javni zavodi financirajo, razlika je samo v upravljanju s proračunom, financami in razporejanjem financ (Cope 1989). Če gre za javni zavod in pogodbo oziroma kjer je vključen zasebni ali javni partner (v tem primeru vlada R Slovenije), je treba opredeliti pravice in dolžnosti javnega ali zasebnega partnerja, prav tako pa tudi pravice in dolžnosti javnega zavoda. Če javni zavod ne izpolnjuje svojih obveznosti, ki jih ima do partnerja, ali javni zavod ne opravlja dejavnosti javne službe ali dejavnosti, za katero je bil zavod ustanovljen, lahko partner (javni ali zasebni) prekine pogodbo oziroma preneha financirati zavod. Če je javni zavod uspešen na svojem področju, prodaja svoje storitve, se promovira, izpolnjuje naloge, pravila in pogoje, ki so v pogodbi, lahko od partnerja dobi dodatna finančna sredstva.

Ali če porabniki storitev javnega zavoda pohvalijo ali grajajo zavod, to vse vpliva na financiranje zavoda od partnerja (Ferk in Ferk 2008). Pomemben vidik v pogodbi je tudi motivacija, torej če so zaposleni v javnem zavodu vestni, profesionalni, korektni in se to odraža na celotnem javnem zavodu, potem lahko govorimo tudi o dodatnem financiranju zavoda; bolj ko je zavod uspešen, bolj je plačan. Lahko gre za materialna ali nematerialna sredstva (darila ipd.) (Ferk in Ferk 2008).

Druga oblika financiranja, ki smo jo omenili, je holding. Vlada R Slovenije ustanovi holding za opravljanje več gospodarskih javnih služb, ki so povezane v holdingu. Tako se ustanavljajo, upravljajo in financirajo te službe (zavodi) (Ivanjko 2001). Javni gospodarski zavod se v holding prenese takrat, kadar gre za naloge s področja financ in investicij gospodarskih javnih služb in javnih zavodov. Ker pa je javni zavod po teoriji neprofitna organizacija, ki ne ustvarja dobička, pa se prek javnih gospodarskih zavodov prenese del dobička, ki ga zavodi ustvarijo, seveda govorimo o presežku dohodkov nad odhodki (Ivanjko 2001). Ob uveljavitvi novega plačnega sistema in poznejšem preoblikovanju parametrov določanja plač v okviru ZUJF³ so se pokazale nedoslednosti in pomanjkljivosti plačnega novega sistema v zvezi z opisanim financiranjem javnih zavodov, saj ni bilo razvidno, kje so meje med zasebnim in javnim zavodom. Avtor v nalogi na kratko predstavi kronologijo plačnega sistema v R Sloveniji od leta 1991 do 2011. V šestem poglavju avtor predstavi javni zavod Cankarjev dom, njegovo dejavnost, načine financiranja ter prihodke in odhodke za leto 2014 in 2015.

Poglavje, ki sledi, se nadaljuje in konča z raziskavo, opravljeno v javnem zavodu Cankarjev dom. Raziskava temelji na analizi plačnega sistema, sistemski ustreznosti in fleksibilnosti, ali so zaposleni v javnem zavodu Cankarjev dom zadovoljni s trenutnim plačnim sistemom, so zaposleni dovolj motivirani ali jim plačni sistem dopušča možnost napredovanja in ali se jim trenutni plačni sistem zdi krivičen oziroma slabši od prejšnjega sistema.

³ Zakon o uravnoteženju javnih financ

2 Metodološko–hipotetični okvir magistrskega dela

V magistrskem delu bomo uporabili tuje in domače vire, s katerimi bomo opisali osnovne pojme, kot so javni sektor, javna in državna uprava, uprava lokalnih skupnosti, gospodarske službe in javne zavode. Uporabili bomo predvsem domače strokovne vire, s katerimi bomo analizirali plačni sistem v javnem sektorju v R Sloveniji in naredili kratko kronologijo.

V raziskovalnem delu magistrske naloge bomo s pomočjo kvantitativne raziskave preverjali hipotezo in teze (1, 2, 3 in 4), ki smo jih postavili. Uporabili bomo anketo, sestavili vprašalnik in raziskali, ali so zaposleni v Cankarjevem domu zadovoljni s sedanjim plačnim sistemom. Dela se bomo lotili empirično, saj bomo preverjali, ali se z našimi vprašanji oziroma trditvami o veljavnem plačnem sistemu zaposleni v Cankarjevem domu strinjajo.

Cilj naloge je ugotoviti in analizirati ključne dejavnike, ki vplivajo na plačni sistem v javnih zavodih v R Sloveniji, ter te empirično analizirati in oceniti znotraj javnega zavoda Cankarjev dom.

2.1 Raziskovalno vprašanje, hipoteza in teze

Postavimo raziskovalno vprašanje, hipotezo in teze, ki jih bomo obravnavali v magistrski nalogi.

Raziskovalno vprašanje:

Ali je sedanji plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom v okviru plačnega sistema javnega sektorja v Sloveniji rigiden in ali upošteva specifičnosti posameznega javnega zavoda ter ali omogoča avtonomijo in prilagodljivost, ki lahko vplivata na večjo učinkovitost javnega zavoda, večjo finančno vzdržnost in motivacijo zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom.

Hipoteza:

Sedanji plačni sistem javnega zavoda Cankarjev dom v okviru plačnega sistema javnega sektorja Slovenije je rigiden (neprožen), ne upošteva specifičnosti posameznega javnega zavoda ter ne omogoča avtonomije in prilagodljivosti, ki lahko vplivata na večjo učinkovitost javnega zavoda, večjo finančno vzdržnost in motivacijo zaposlenih v javnem zavodu.

Hipotezo bomo preverjali z naslednjimi tezami:

Teza 1: *Plačni sistem javnega sektorja je sistemsko neustrezen, nefleksibilen in ne motivira zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom.*

Sistem namreč ne omogoča avtonomije in prilagodljivosti, ki lahko vplivata na večjo učinkovitost zavoda, večjo finančno vzdržnost in motivacijo zaposlenih. Avtorja Ferk in Ferk pravita, da ustreznost plačnega sistema vpliva na motivacijo zaposlenih, na njihovo delovno uspešnost, profesionalnost in korektnost opravljanja del v javnem zavodu (Ferk in Ferk, 2008).

Tezo bomo preverili z večkratno regresijo, saj nas bo zanimalo, ali na odvisno spremenljivko S sedanjim plačnim sistemom v javnem zavodu CD sem zadovoljen/–a vpliva dejavnik Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober ter motivacija in napredovanje zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom.

Teza 2: *Plačni sistem ne upošteva značilnosti različnih zahtevnosti in narave dela javnega zavoda Cankarjev dom.*

Zaposleni v različnih oblikah dela različno ocenjujejo ustreznost plačnega sistema in raven motivacije za delo, kar kaže na pomanjkanje nevtralnosti in pravičnosti plačnega sistema. Pri upoštevanju različnih značilnosti in narave dela gre predvsem za kakovost upravljanja javnega zavoda in manj za kakovost plačnega sistema. Če je upravljanje v nekem javnem zavodu slabo, potem ni kriv plačni sistem. Če določen cilj v nekem javnem zavodu ni bil zastavljen, se je treba vprašati, kateri so vzroki za neuspeh (Haček in Bačlija 2007).

Tezo bomo preverjali z večkratno regresijo, saj nas bo zanimalo, ali na odvisno spremenljivko Zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom trenutni plačni sistem ne bi motil, če bi imeli višjo plačo, vplivata dejavnika Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober in Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja ter ne upošteva vrsta dela in dolžina zaposlitve.

Teza 3: *Plačni sistem bi moral pravično nagrajevati zaposlene glede na dolžino delovne dobe in delovno mesto v javnem zavodu Cankarjev dom.*

Zaposleni po različnih dolžinah zaposlitve različno ocenjujejo ustreznost plačnega sistema in raven motivacije za delo, kar kaže na pomanjkanje nevtralnosti in pravičnosti plačnega sistema. Cope navaja, da je nagrajevanje zaposlenih v javnih zavodih z vidika opravljanja javne službe pomembno. Saj je nagrajevanje v neposredni povezavi z motivacijo zaposlenih, to pa je povezano s kakovostnejšim opravljanjem javne službe (Cope, 1980).

Tezo bomo preverjali z diskriminantno analizo, ali obstajajo razlike med zaposlenimi v javnem zavodu Cankarjev dom, ki so zaposleni v organizacijskih enotah in kot strokovni sodelavci glede na trditev, da plačni sistem ni pravičen ter ne dopušča ustreznega napredovanja in ne motivira zaposlenih.

Teza 4: *Vodstvo in zaposleni v javnem zavodu Cankarjev dom potrebujejo za večjo učinkovitost poslovanja samostojnost pri odločanju razporeditev finančnih sredstev iz vseh virov financiranja.*

Sedanje sistemsko financiranje trenutno ni učinkovito, saj ne omogoča večje avtonomnosti razporejanja sredstev, hkrati pa je oteženo financiranje iz tržne dejavnosti.

Tezo bomo preverili z diskriminanto analizo, saj nas bo zanimalo, ali obstajajo razlike med zaposlenimi glede na dolžino delovne dobe do stališča, da plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom ni ustrezen, če bi bila možnost, bi za javni sektor v Sloveniji predlagal nov, ustrežnejši plačni sistem ter če bi imel višjo plačo v javnem zavodu Cankarjev dom, me trenutni plačni sistem ne bi motil.

3 Temeljni pojmi

Preden se bomo lotili javnih zavodov in plačne politike v Republiki Sloveniji, moramo najprej opredeliti osnovne pojme. Kaj so javni sektor, javna uprava, državna uprava, lokalna samouprava, javna gospodarska služba in javni zavod? Omenjene pojme bomo na kratko opisali, nato pa se bomo lotili analize plačne politike v javnih zavodih.

Zaradi že uveljavljenih pojmov, ki se uporabljajo za opis posameznih terminov znotraj javnega sektorja, v tem poglavju večjo pozornost posvečam uradnim razlagam in opredelitvam priznanih strokovnjakov za področje javne uprave.

3.1 Javni sektor

Najširši okvir razlage se začneja z javnim sektorjem. Javni sektor Predan (2015, 6) opredeli kot skupek oblikovanja tako fizičnega kot miselnega. Ko govorimo o besedi oblikovanje, je treba poudariti, da gre za zelo širok pojem. Vsaka stvar, hiša, avto ipd. ter celo človek so skrbno oblikovani. Tako je oblikovan tudi javni sektor (Predan 2015). Opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna in se z njo ukvarjajo različni avtorji že od antičnih časov naprej. Obstaja več kriterijev definicij, na primer vir financiranja, subjekti, status zaposlenih itd. Prav zaradi kompleksnosti pojma v nadaljevanju podrobno opisujemo značilnosti, delovanje in okvir javnega sektorja.

Javni sektor je zbir 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 proračunskim financiranjem (Kovač 2007, 96). Kot vidimo, je javni sektor oblikovan iz javnih organizacij (državni organi, javne agencije, javni skladi, javni zavodi itd.), ki opravljajo različne naloge, kar pomeni, da gre za kompleksen sistem upravljanja države in družbe (Predan 2015). Prav kompleksnost potrjuje zahtevo po večji diferenciaciji delovanja financiranja in nagrajevanja zaposlenih, kot je to trenutno. Zanimiva je tudi sama zgodovina oblikovanja javnega sektorja. Zgodovina oblikovanja nam pove dve stvari.

Prva je ta, da so oblikovalski poklic vedno krojile gospodarske, družbene, politične in kulturne sile. Druga je ta, da so številni oblikovalci in učitelji oblikovanja idealisti (Julier 2015, 41). Obenem pa so oblikovalci pridobili zaradi širitev priložnosti v javnem sektorju, ki je odprl vrata tistim z več etike za javne storitve. Sprejemanje etičnih smernic, trajnosti, enakosti na delovnem mestu in tako naprej je predstavljeno kot »dober poslovni učinek«. Usmerjanje k tem vprašanjem pomeni za oblikovalce številne specifične elemente, ki jim dajejo konkurenčno prednost. Kot del tega lahko oblikovanje uporabljamo kot pomoč pri dostavljanju storitev z »najvišjo vrednostjo«, pri zmanjšanju stroškov ter torej razbremenitvi državnih proračunov in navsezadnje davkoplačevalca (Julier 2015, 42). Zmanjševanje stroškov pa je po drugi strani občutljiv pojem, ki ga je treba pazljivo uporabljati. To bomo podrobneje obrazložili ob konkretnem primeru javnega zavoda Cankarjev dom.

Za nadaljnjo analizo magistrskega dela je pomemben dejavnik pogoj upravljanja. Julier (2015, 43) piše, da podjetizacija javnih storitev daje boljše pogoje upravljanja in odpira nove možnosti oblikovanja javnega sektorja, ker bi deloval po korporativnem delovnem stilu. Javni sektor deluje po načelu splošnega menedžmenta oziroma po konceptu delovanja podjetja, to pa so:

- določanje ciljev in prednostnih nalog,
- oblikovanje operativnih načrtov,
- kadrovanje in organizacija,
- dajanje nalog zaposlenim in vodenje zaposlenih,
- pregled dejavnosti,
- delo z zunanjimi enotami,
- delo z neodvisnimi organizacijami in
- PR delo.

Vse našteje dejavnosti so pomembne za uspešno delovanje javnega sektorja kot tudi za uspešno upravljanje, naj bo to javna ali državna uprava (Graham in Allison 1996). Tisto, kar ločuje uspešnost delovanja od neuspešnosti, pa predstavlja predvsem ustrezna oziroma neustrezna kombinacija zgoraj navedenih konceptov.

V Sloveniji javni sektor opisuje ustrezna relevantna zakonodaja. Po ZSPJS⁴ v 2. členu, 1. odstavek (Pomen izrazov) je javni sektor sestavljen iz državnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov in drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Če ima država ali lokalna skupnost v javnih podjetjih in gospodarskih združbah večinski del, ta po zakonu niso del javnega sektorja⁵. Torej, v javni sektor spadajo javna uprava, državna uprava, lokalna samouprava in javne (gospodarske in negospodarske) službe. Ali drugače, javni sektor lahko sestavljajo enote sektorja država in javne družbe (Statistični urad Republike Slovenije – javni sektor in država 2012). Če je javni sektor učinkovit in ustrezno oblikovan, je lahko tudi kot gonilo napredka v družbi, saj tako odpravlja družbene probleme (zmanjševanje brezposelnosti, učinkovit odvoz smeti itd.) (Predan 2015).

V nasprotnem primeru pa, če se oblikovanje javnega sektorja ne prilagaja (ni fleksibilno) konkretnim vsebinam in potrebam, delovanje ne dosega želenega učinka. Učinkovito ni niti upravljanje, financiranje niti ni pravično nagrajevanje zaposlenih. V javnosti in tudi v strokovni literaturi se termin javni sektor uporablja zelo različno. Nekateri avtorji definirajo javni sektor glede na dejavnosti po SKD 2008⁶ in vključijo področja (Statistični urad Republike Slovenije – javni sektor in država 2012):

- O – dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne soc. varnosti,
- P – izobraževanje,
- Q – zdravstvo in socialno varstvo,
- R – kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti.

V računovodskem vidiku javni sektor sestavljajo enote sektorja država in javne družbe. Javni sektor je v sistemu nacionalnih računov določen na osnovi podsektorjev SKIS⁷.

⁴ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

⁵ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju uradno prečiščeno besedilo, 2. člen

⁶ Standardna klasifikacija dejavnosti

⁷ Standardna klasifikacija institucionalnih sektorjev

Javni sektor zajema (Statistični urad Republike Slovenije–javni sektor in država 2012):

- sektor država (S.13),
- javne nefinančne družbe (S.11001),
- centralna banka (S.121),
- javne druge denarne finančne institucije (S.12201),
- javne druge finančne posrednike, razen zavarovalnih družb in pokojninskih skladov (S.12301),
- javne izvajalce pomožnih finančnih dejavnosti (S.12401),
- javne zavarovalne družbe in pokojninske sklade (S.12501).

Podrobneje lahko razložimo tudi proračunski okvir javnega sektorja in podsistemov. Sektor država sestavljajo enote, ki so pod javnim nadzorom in ki manj kot polovico svojih proizvodnih stroškov pokrivajo s tržno prodajo. V sektor država sodijo enote, vključene v blagajne javnega financiranja–državni proračun, proračuni občin, ZPIZ in ZZZS. V ta sektor prav tako sodijo javni zavodi, javne agencije in javni skladi (glede na merilo 50–odstotno) in nekatere druge enote (SDH, DSU, KAD ipd.). V sektor države sodi več kot 2600 enot (Statistični urad Republike Slovenije – javni sektor in država 2012).

Nad javnimi družbami imajo nadzor enote sektorja država. Javna družba je pod javnim nadzorom takrat, ko jo nadzira enota države, druga družba pod javnim nadzorom ali jo nadzirajo enote države in družbe pod javnim nadzorom. Nadzor nad družbo je definiran kot sposobnost določanja splošne poslovne politike družbe, tj. finančne in poslovne politike v zvezi s strateškimi cilji družbe (Statistični urad Republike Slovenije – javni sektor in država 2012).

Z nadzorom pa je povezana tudi odgovornost za uvajanje sprememb v času. Javni sektor nastane zaradi večjega in ustrežnejšega zadovoljevanja potreb univerzalno, ne glede na državo. Javni sektor je človek ustvaril zaradi zadovoljevanja lastnih potreb, po dostopu do javnih dobrin. Javne dobrine bi bile dostopne po načelu državljske pripadnosti in ne po gospodarski moči (Kovač 2007, 97).

Javni sektor je torej bil oblikovan zaradi zadovoljevanja potreb. To pa je učinkovito izvedeno, ko so javni uslužbenci motivirani ter delujejo po svojih najboljših močeh in znanju. Govorimo torej o razmerju med učinkovitostjo javnega sektorja in nagrajevanjem te učinkovitosti. O tem bo podrobneje tekla beseda v poglavju, ki se navezuje na javni zavod Cankarjev dom. Ker pa vsaka stvar, naj bo to produkt, zakon, družbena ureditev, potrebuje spremembo ali novo oblikovanje, je takšno spremembo potreboval tudi javni sektor v Sloveniji, kot je to npr. sprememba plačnega sistema v javnem sektorju (reforme). V svetu potekajo intenzivni procesi, ki jih lahko opredelimo kot reforme javnega sektorja. Njihov glavni cilji zadevajo učinkovitost, pravičnost in varčevanje. Cilje je mogoče doseči bodisi na področju alokacije bodisi redistribucije javnih virov (Klinar 2007, 422).

Prihod tehnologij, novih znanj, drugačnih pogledov prinaša tudi izzive javnemu sektorju, zaradi tega je bil v Sloveniji čas za spremembo javnega sektorja (Klinar 2007). Javni sektor od leta 1991 ni bil konsolidiran na področju družbenih dejavnosti, materialni infrastrukturi (nejasnost pri statusni opredelitvi javnih zavodov in obstoj zasebnih zavodov ter zabrisana meja med javnim in zasebnim sektorjem) (Klinar 2007). Ker so sledile spremembe v javnem sektorju, so k temu sledile tudi spremembe pri plačni politiki. O tem bomo govorili pozneje, ko bomo opredelili še preostale pojme, kot so javna in državna uprava, lokalna samouprava, javne gospodarske družbe in javni zavod.

Tu lahko podamo le stališče, da je sprememba javnega sektorja s ciljem večje učinkovitosti zanemarila raznovrstnost podsistemov, narave in posameznih značilnosti, ki pogojujejo uspešnost javnega sektorja.

3.2 Javna uprava

Javna uprava predstavlja širši podsistem javnega sektorja. Naloga uprave, pozneje javne uprave v modernem svetu, je odločilno vplivala na vsa področja človekovega ali pa družbenega organiziranega delovanja, s tem pa zadovoljiti potrebe (Kren 2011). Odločanje o obstoju potreb in o načinu, kako in s kakšnimi sredstvi tem potrebam zadostiti, imenujemo upravljanje (Bučar 1981, 57). Upravljanje poteka prek ljudi oziroma njihovih želja in ravnanj, kako doseči spremembe, s tem pa kako zadovoljiti javne dobrine ali potrebe. Upravljanje je skupek človeških interakcij od državne do lokalne politike, od zastavljanja ciljev in potreb do odločanja, s kakšnimi sredstvi in načini se bo upravljalo za uresničitev cilja (s tem pa javne dobrine) (Bučar 1981).

In prav omenjeno dejstvo ob zasnovi in prenovi plačnega sistema javnega sektorja ni bilo ustrezno upoštevano. Skozi celotno človeško zgodovino imamo opraviti z upravljanjem, sprva je bilo upravljanje, kako se pripraviti na lov, in pozneje, kako razpolagati s plenom, nato se je pojavilo poljedelstvo ... Danes se človek ne ukvarja več z lovom kot nekoč (nekako pravzaprav še vedno), ampak se ukvarja s tem, kako upravljati državo, zadovoljevati potrebe, razporediti finance ipd. Skratka, vsako človekovo dejanje je usmerjeno v zadovoljevanje potreb (Haček 2001).

Vsaka uprava (javna in državna) se sčasoma sooča z enako dilemo kot uprava ekonomije (kako upravljati, razporejati vire, javne dobrine in človeški kapital). Obstajajo vzorci vedenja v upravi, vodenju, izvajanju javnih dobrin, vse to pa vodi (odvisno od tega, kako je upravljano) do gospodarske blaginje oziroma do zagotavljanja javnih dobrin, s tem pa do zaposlitvenosti (Norton 1996). Tako kot se je spreminjal razvoj s časom, tako je bilo treba tudi javno upravo prilagajati sodobnim zahtevam javnega sektorja oz. podsistemov. Javna uprava se je torej spreminjala in dopolnjevala z razvojem družbe. V tradicionalni javni upravi so odločitve običajno povezane z razvojem določene politike, predpisa, zakona ali vodila za delovanje (Christiansen in Bunt 2015, 20).

Pojem javna uprava se je sprva definiral kot vsa dejavnost, ki je namenjena izvajanju (javne) politike predstavniških organov, pozneje pa se je pojem javna uprava definiral kot tisti širši pojem, ki poleg klasične državne uprave obsega tudi vso tisto dejavnost uprave, ki jo označujemo s pojmom javne službe (Šeligo 2006, 6). Javna uprava predstavlja javni servis svojim državljanom, tujcem in turistom, je temelj vsake moderne državne ureditve, prav tako pa skrbi za napredek družbe in države ter za blaginjo državljanov. Že v antiki so poznali pomen javne uprave oz. javnega servisa državljanom prilagojen tedanjim potrebam.

Iz javne uprave se je sčasoma razvila državna uprava, ki je najstarejši kompleks javne uprave. Javna uprava spada pod okvir javnega sektorja, vendar obstajajo razlike v pojavnih oblikah. Javna uprava je neenotno definiran pojem, ki vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo, z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik 1985, 129–130).

Ker je javna uprava ožji, javni sektor pa širši pojem, spada pod javno upravo, državna uprava, lokalna samouprava in javne službe. Če se v javnem sektorju opravljajo dejavnosti po tržnem načelu gospodarstva, to ne velja za javno upravo (Logar 2001). Pojem javne uprave je pomembno postaviti v pravilni kontekst. O javni upravi lahko govorimo v dveh smislih, in sicer v materialnem in formalnem. Javna uprava v materialnem smislu pomeni proces odločanja o javnih zadevah, javna uprava v formalnem smislu pa je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi (Čebulj in Strmicki 2000, 25–26). Javna (državna) uprava ima na vse nas močan vpliv, saj pravzaprav ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi imela pomembne vloge (Brezovšek in dr. 2014, 51).

Prav zaradi tega je pomembno, da je javna uprava kakovostna, storitve ustrezne in izvajalci motivirani za izvajanje storitev. Pri tem ima veliko vlogo tudi ustrezno zastavljeni plačni sistem, ki bi moral upoštevati različnosti podsistemov javnega sektorja. Pojem javne uprave in širine je predmet mnogih teoretičnih pogledov in vidikov teoretikov.

Mnogi teoretiki so začeli javno upravo pojmovati samo kot celokupnost tistih organov, ki imajo regulatorne in nadzorne funkcije v odnosu do tretjih oseb, državljanov in njihovih organizacij. Pojem javne uprave zožujejo na pojem državne uprave (Bučar 1969, 58). Državna uprava je največji kompleks javne uprave; obenem je to tudi najstarejši del javne uprave. To je razumljivo, če upoštevamo, da gre za upravo države, država pa je institucija, ki obstoji že tisočletja. Vendar pa ne moremo pa govoriti, da je državna uprava tudi stara tisočletja (Šmidovnik 1980, 137). V sodobnem ali pa modernem smislu je obstoj državne uprave kot profesionalne in strokovne dejavnosti države star le nekaj stoletij (Šmidovnik 1980). Od tedaj torej govorimo o pojavu sodobnih držav in prvih demokracij.

Za javno upravo lahko rečemo, da je instrument družbene skupnosti, torej javni servis za izvajanje splošnih družbenih opravil. Javna uprava je sistem zadovoljevanja javnih potreb, katerih nosilec ali pa naročnik je človek kot posameznik. Vrednotenje dobrin (javnih ali zasebnih) je vedno subjektivno, nikoli pa objektivno (Bučar 1969). Javne storitve pa naj zagotavljajo državljske pravice, dobro delujoč trg dela ali zanesljivo davčno ureditev, delujejo znotraj širšega sistema organizacij, vplivov in posegov, različno vplivajo na te probleme. Javne vire je treba najboljše mogoče uporabiti za ustvarjanje boljših rezultatov za prebivalstvo, ne pa zgolj za zagotavljanje »izvajanja storitve« (Christiansen in Bunt 2015, 20). Tu se znova navezujemo na povezavo med boljšimi rezultati in motivacijo pri izvajanju storitev kot tudi različne oblike podsistemov javnega sektorja, ki jih je treba upoštevati pri stopnji avtonomije kot poudarek nagrajevanja zaposlenih.

Zanimiv je vpogled v primerjalne opise javne uprave starih uveljavljenih demokracij. V francoskem pravu je pojem javne službe še vedno pojmovan izredno široko, tako da zajema avtoritarno dejavnost državnih organov. Javna služba je vsaka dejavnost, prek katere se zadovoljujejo javne potrebe. V okvir francoskega pojma javne službe (*servicepublic*) tako npr. sodi pravosodje, diplomacija, skrb za javni red in mir itd. (Virant 2004, 129).

Po francoskem pravu je javna uprava definirana širše, medtem ko je pri še posebej sporno ali lahko štejemo v javno upravo tudi organizacije, ki opravljajo javno službo na posameznih področjih (npr. v šolstvu zdravstvu, socialnem varstvu, znanosti itd.) (Bučar 1966, 58). Bučar (1969) pravi, da je javna uprava uprava v javnih zadevah. Vse, kar velja kot značilno za upravo na splošno, velja tudi za javno upravo. Lahko govorimo o formalni ali materialni javni upravi (Bučar 1969, 39). Pojem javna uprava je nastal v sodobni družbi prav zaradi tega, ker država ni več omejena na samo pravni sistem in varstvo tega sistema, ampak se je njena dejavnost izredno razširila na najrazličnejša področja, ki so bila v preteklosti domena zasebnega podjetništva (Bučar 1969, 58).

Prav povezava med javnim in zasebnim se v zadnjih letih vedno bolj prepleta v posameznih podsistemih javnega sektorja, to pa posledično zahteva revizijo njihovih plačnih in upravljaljskih vlog ter upravljanja za večji učinek. Javna (državna) uprava ima na vse nas močan vpliv, saj pravzaprav ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi imela pomembne vloge. Pravzaprav se vsak posameznik v določenem trenutku življenjske poti sreča s storitvami javne uprave. Tako vpliva na posameznika kot tudi na družbo v celoti, torej na gospodarski, socialni in kulturni razvoj neke družbe. Uspešnost države merijo tudi z uspešnostjo javne uprave, saj jo razumemo kot enega glavnih mejnikov njenega razvoja. Javno upravo lahko zaradi njene pomembnosti razumemo tudi kot element ljudske suverenosti, kajti ljudstvo prek nje izvaja funkcijo nosilca državne oblasti (Brezovšek in drugi 2014, 51).

Javna uprava mora zagotavljati javne dobrine, dostopne vsem ljudem ne glede na njihov materialni in socialni položaj (Bučar 1969). Velikokrat pozabljamo, da javni sektor, tako kot zasebni, temelji na ljudeh in vrednotenju, ki ga posameznik dobi za svoje opravljeno delo, ki je boljše od pričakovanega. Omenjena nagrada, ki je v zasebnem sektorju običajna, v javnem sektorju ni zadostni omogočena. Omenjeno še posebej velja v trajanju svetovne gospodarske krize. Javne dobrine kot osnovne (osnovno šolanje, osnovno zdravstveno zavarovanje), so dobrine splošnega družbenega interesa. Te so nujno potrebne za vsako delovanje družbe in jih je treba tudi ljudem vsiliti (komunalna ureditev, storitve zdravstva in veterinarske službe, obvezno obiskovanje osnovne šole itd.).

Mednje spadajo tudi dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati v smislu neposrednega uporabnika (uporaba javnih cest in pločnikov, javna razsvetljava) (Bučar 1969).

Zato so javne dobrine nujno potrebne za uspešen razvoj in napredek vsake družbe in države. Izhodiščni pojem za obravnavanje javne uprave so torej javne dobrine. Pomembna pa je tudi delitev dobrin glede na način njihovega pridobivanja. Imamo namreč dva glavna načina pridobivanja dobrin, in sicer (Šmidovnik 1985, 107):

- pridobivanje dobrin po načelih tržnega gospodarstva,
- pridobivanje dobrin zunaj tržnega gospodarstva, z intervencijo družbene skupnosti, v javni upravi.

Javna uprava ali uprava je po teoriji organizatorična dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi z nekim skupnim ciljem oziroma neko skupno nalogo (Bučar 1969, 14).

Dejansko lahko o javni upravi zaradi njene kompleksnosti govorimo kot o poslovnem gospodarskem sistemu (Vlaj, 2007). Uprava ni v samem fizičnem delu, ki je potrebno, da se kamen prevali proti zelenemu mestu, pač pa v sporazumni uskladitvi njunih prijemov, potrebnih za prevalitev kamna (Bučar 1969, 14).

Sem sodita tudi sodoben odnos do upravljanja in ustrezno upravljanje z ljudmi, torej tudi sodoben plačni sistem.

3.3 Državna uprava

Podsistem javne uprave je državna uprava. Temeljna vsebina in dejavnost državne uprave sta njena upravna dejavnost, ki pa ima v državi kot najsplošnejši družbeni organizaciji vrsto specifičnosti in vsebin, ki vplivajo na njene značilnosti. Tako kot pri definiranju pojmov javne uprave in upravljanja lahko tudi državno upravo opredelimo na veliko različnih načinov, najpogosteje pa jo teoretiki opredeljujejo kot sistem organov, tj. v organizacijskem smislu ali pa v smislu njene dejavnosti oziroma njenih funkcij. Najširše sistematiziranje funkcij državne uprave ločuje med oblastno in ne oblastno upravo (Haček 2001, 37). Državna uprava je trajna in sistematična dejavnost, ki je nujno potrebna za izvajanje državnih funkcij, vendar ima glede teh funkcij pomožno vlogo. Osnovna funkcija države je namreč usmerjanje življenja prebivalstva v družbeno zaželeno smer z oblastnimi dejanji (Najrajter 2009, 8). Izvirni pojem državne uprave označuje intrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. Za razumljivejši vpogled v razvoj državne uprave se znova lahko vrnemo v zgodovino. Začetki državne uprave segajo v časa porajanja absolutističnih monarhij v Evropi.

Izhodišče zamisli pri opredeljevanju pojma državne uprave je načelo delitve oblasti, ki povezuje upravo z državo in jo opredeljuje kot eno od funkcij državne oblasti (Brezovšek in drugi 2014, 167). Če ima javna uprava regulativno in servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanja javnih potreb prek javnih služb, je funkcija državne uprave ožja (Ferfila 2007). Najbolj pomembni funkciji v državni upravi sta izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodaje in izvršilne oblasti; in priprava strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti (Brezovšek 2014, 168). Državna uprava kot eden najpomembnejših podsistemov torej mora motivirati za doseganje želenih, ustreznih državotvornih odločitev. Iz zgoraj omenjenih funkcij ima državna uprava več funkcij: eksekutivno ali izvršilno funkcijo, kurativno skrb, servisno funkcijo, sodelovanje pri določanju politik, izvršilne naloge, analitična funkcija, spodbujanje in usmerjanje razvoja in upravni nadzor (Ferfila 2007, 105–106).

Pojma državna in javna uprava ste tesno povezana. Proces odločanja upravljanja poteka v okviru države kot najširše javnopravne skupnosti in zajema odločanje o javnih interesih. Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država (Najrajter 2009, 8). Po Woodrowu (1996, 10) je področje uprave področje poslovanja. Uprava je lahko zaradi politične naglice in prepira hitro ukinjena. Uprava je v tesni povezavi z družbo oziroma tako, kot je proizvodnja (stroj) v povezavi z izdelkom.

3.4 Lokalna samouprava

Lokalno samoupravo lahko razumemo kot državljanom najbližjo, približano obliko v javnem sektorju. Po Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS) pod lokalno samoupravo spadajo občine oziroma občina, ki v okviru ustave in s pomočjo zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve ter opravlja naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni (Zakon o lokalni samoupravi, 2. člen).

Občine se financirajo iz lastnih virov (Zakon o lokalni samoupravi, 8. člen). Če se občina ne more financirati iz lastnih virov zaradi slabše razvitosti (finančne in gospodarske), ji mora država zagotoviti potrebna finančna sredstva (Najrajter 2009). Po 139. členu Ustave R Slovenije je občina samoupravna lokalna skupnost in območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev (Ustava R Slovenije 139. člen).

Občine med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. Prav zaradi poznavanja lokalnega okolja in potreb je lokalno okolje pomembno za kakovost storitev. V ta namen ustanavljajo zveze, lahko združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove (Zakon o lokalni samoupravi, 6. člen). Najpreprostejša opredelitev lokalne samouprave je, da je to tista raven oblasti, ki je najbližja državljanom oziroma občanom, tako da ima nalogo zastopati pomen in stališča lokalnosti. Uresničevanje lokalne samouprave je zahtevna naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (Brezovšek in drugi 2014, 261).

Prav zaradi svoje vloge in velikega poznavanja lokalnega okolja je izredno pomembna, saj lahko z vidika spodaj–navzgor (*bottom–up*) omogoča izvajanje ustreznih politik na lokalnih ravneh. Pomembno je povedati, da o lokalni samoupravi ne moremo govoriti, če država občin (lokalnih skupnostih) pravno ne prizna in jim s tem dodeli pravico samoodločanja o lokalnih vprašanjih (Brezovšek in drugi 2014). Lokalne skupnosti, ki jim je država priznala lokalno samoupravo, imenujemo javnopravne skupnosti, ki imajo na svojem (lokalnem) območju omejeno jurisdikcijo (Brezovšek in drugi 2014). Lokalna skupnost je neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave. V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija. Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo. To odločanje mora biti avtonomno, neodvisno od državnega tutorstva (Vlaj 1998, 16). Lokalna samouprava v Sloveniji deluje od januarja 1995, ko so začele delovati teritorialne, spremenjene občine z novo vsebino in novimi organi (Brezovšek in drugi 2014, 263).

Lokalna skupnost je naravna družbena skupnost, ki nastane z oblikovanjem naselja oziroma z naselitvijo ljudi na določenem območju. Lokalna skupnost obstaja ne glede na to, ali ji država prizna kak pravni status ali ne (Šmidovnik 1995, 18). Na kratko, lokalna samouprava svojim državljanom oziroma občanom ponuja možnost uresničevanja lokalne demokracije, to pa pomeni, da izražajo in uresničujejo občani svojo svobodo in svojo identiteto (Brezovšek in Haček 2005).

3.5 Javne gospodarske službe

Z gospodarskimi javnimi službami so zagotavljene materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu (ZGJS⁸, 1. člen). Javne dobrine naj bi bile na voljo vsem uporabnikom in so namenjene zadovoljevanju splošnih potreb. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb.

⁸ Zakon o gospodarskih javnih službah

Načini in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb so določene s splošnim zakonom (ZGJS⁹), posamezna področja pa podrobneje urejajo področni zakoni (Mauko in Brezovnik 2015, 1).

Za razumevanje obveznosti javnih gospodarskih služb je pomembno razlikovati med oblikami delovanja. Poznamo obvezne in izbirne gospodarske javne službe. Obvezne gospodarske službe so določene z zakoni (od področij energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva do varstva okolja ter zakonov, ki urejajo področja gospodarske infrastrukture). Izbirne javne gospodarske službe pa so izoblikovane na podlagi javnega interesa oziroma takrat, kadar gre za javne dobrine, ki morajo biti po zakonu na razpolago vsem občanom (Mauko in Brezovnik 2015).

Poznamo pet oblik opravljanja gospodarskih javnih služb (Mauko in Brezovnik 2015, 1):

- režijski obrat
- javni gospodarski zavod
- javno podjetje
- podelitev koncesije
- vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb iz zasebnega prava

Z vidika magistrske naloge nas zanima zgolj javni gospodarski zavod. Zato bomo na kratko opisali, kdo je ustanovitelj in s kakšnim namenom je bil ustanovljen, saj bomo pozneje govorili o plačni politiki v javnih zavodih in opravili raziskavo v javnem zavodu Cankarjev dom. Javni gospodarski zavod je ustanovljen za neprofitno dejavnost, za katero je primerna samostojna organizacija zunaj lokalnih služb. Občina ga npr. ustanovi za opravljanje ene ali več gospodarskih dejavnosti. Kot soustanovitelji lahko nastopajo tudi druge osebe, vendar njihov delež ne sme presegati 49 odstotkov. Zavod je pravna oseba in se samostojno pojavlja v pravnem prometu ter odgovarja za svoje obveznosti z vsemi svojimi sredstvi, razen, če je z aktom o ustanovitvi določeno drugače. Ustanovljen je z aktom o ustanovitvi.

⁹ Zakon o gospodarskih javnih službah

V njem morajo biti poleg opredelitve statusnih lastnosti opredeljena tudi sredstva za ustanovitve ter pravice in obveznosti ustanovitelja glede opravljanja dejavnosti in upravljanja zavoda. Podrobnejša vsebina akta o ustanovitvi je podana v 20. členu ZGJS¹⁰. Ustanovitelj tudi določa pogoje za opravljanje dejavnosti, daje soglasje k statutu zavoda in k notranji organizaciji ter številu in vrsti delovnih mest, pa tudi k programu zavoda. Poleg tega ustanovitelj določa tudi ceno in tarifo za uporabo javnih dobrin ter sprejema poslovno poročilo, obračune in zaključni račun zavoda (Mauko in Brezovnik 2015, 2).

3.6 Javni zavod

Za konkretni primer magistrske naloge sta pomembni obrazložitev funkcije in naloga javnega zavoda. Po ZZ¹¹ so zavodi organizacije, ustanovljeni za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička (ZZ, 1. člen). Javni zavodi so ustanovljeni zaradi opravljanja javnih služb, pa tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo (ZZ, 3. člen).

Javne službe lahko delimo na gospodarske in negospodarske. Za gospodarske javne službe velja, da so upravljane monopolno, medtem ko za negospodarske to ne velja, temveč da jih lahko opravlja vsakdo, ki izpolnjuje določene predpisane pogoje (pogoji kot so kulturna, zdravstvena, izobraževalna dejavnost itd.) (Virant 2004).

Na področju navedenih dejavnosti poleg javne službe praviloma lahko poteka še navadna tržna dejavnost. Druga bistvena razlika je v tem, da se gospodarske javne službe, če je mogoče, financirajo prek cen storitev, negospodarske pa iz javnih (proračunskih) sredstev (Mužina 2002, 6).

¹⁰ Zakon o gospodarskih javnih službah

¹¹ Zakon o zavodih

Večina javnih zavodov je ustanovljena za opravljanje negospodarskih javnih služb na področju zdravstva, šolstva, kulture, socialnega varstva in znanosti. Nekateri javni zavodi pa so bili ustanovljeni za izvajanje javnih pooblastil (Virant 2004, 126). V Ustavi R Slovenije ni neposredne omembe delovanja javnih služb. Področje javnih služb bi lahko vključevala 140. in 143. člen Ustave R Slovenije¹² (Pečarič in Bugarič 2011). Pečarič in Bugarič (2011, 88) tako opredeljujeta, da se javne službe opravljajo z zakonom, odlokom občine, mesta ali na podlagi zakona določene dejavnosti (zdravstvo, socialna varnost itd).

Prek javnih zavodov ali javnih služb se zadovoljuje javni interes v družbi. Sleherna družba, ki želi zadovoljevati svoje potrebe oziroma potrebe svojih članov, mora biti kot skupnost organizirana. Javni interes se ne more uveljaviti brez organizacije (Haček in Beščalijski 2007, 29). Javni zavodi oz. javne službe so torej z vidika javnega interesa velikega pomena, mnogokrat pa se pozablja na tiste, ki interes zagotavljajo oziroma ga omogočajo. To so zaposleni v javnih zavodih in javnih službah oz. javnem sektorju.

Bohinc (2005, 290) opredeli javni zavod kot javno službo (ne glede na status), ki pomeni zagotavljanje blaga (na primer zdravil in ortopedskih pripomočkov, potrjenih šolskih učbenikov ...) in storitev (šolstvo, zdravstvo, kultura, socialne dejavnosti ...), v okviru posebne javnopravne ureditve izvaja v javnem interesu. Javni interes postane resničen samo takrat, ko so posamezniki družbe skupno usmerjeni oziroma imajo skupen cilj, ta pa je izvajanje in zadovoljevanje javnih potreb¹³ (Haček in Bačlijski, 2007).

Način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb v Sloveniji opredeljuje ZGJS¹⁴, ki v prvem odstavku 1. člena opredeli predmet zakonskega urejanja: ta zakon določa način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb (Ferk in Ferk 2008, 43).

¹² Poglavje o samoupravi

¹³ Spada v domeno dejavnosti države

¹⁴ Zakon o gospodarskih javnih službah

Pri negospodarskih javnih službah država ne prepusti izvajanja teh dejavnosti tržnim razmeram predvsem zaradi socialnih razlogov, saj motnje lahko pripeljejo do družbeno nesprejemljivih razmer. Take dejavnosti so na primer javno zdravstvo, šolstvo, varstvo kulturne dediščine, lekarniška dejavnost in podobne dejavnosti. Kot klasične negospodarske javne službe se obravnavajo na primer obvezno šolstvo in socialno skrbstvo, skrb za ogrožene skupine, na primer sirotišnice, psihiatrične bolnišnice, oskrba za ostarele, zdravstvo nasploh (Ferk in Ferk 2008, 37).

Uvedba zavodov kot zakonsko urejenih pravnoorganizacijskih oblik opravljanja pretežno javnih nepridobitnih dejavnosti v naš pravni sistem v letu 1999 z ZZ¹⁵ ima vsekakor reformno pomembne razsežnosti, kar zadeva pravni položaj oseb javnega prava ter razmejitve med javnim in zasebnim na eni ter pridobitnim in nepridobitnim na drugi strani (Bohinc 2005, 275).

V Sloveniji je uveljavljena funkcionalna opredelitev pojma javne službe, in ne organizacijska. Velja, da so javne službe tiste dejavnosti, ki se morajo zaradi različnih razlogov opravljati v javnem interesu pod posebnim režimom (Ferk in Ferk 2008, 35).

Izvajalci javne službe torej zagotavljajo državljanom določeno dobrobit, ki jim jo kot pravico zagotavlja zakon ali odlok. Ta dobrobit so največkrat storitve, lahko pa tudi denarna nadomestila, izdatki za zdravila in ortopedske pripomočke ter drugo, odvisno od vrste javne službe (Zver 2003, 9).

Zakon o zavodih določa, da javne službe opravljajo javni zavodi. Javno službo lahko opravlja tudi drug zavod na podlagi koncesije (zavod s pravico koncesije), ki ni ustanovljen kot javni zavod. Koncesija za opravljanje javne službe se lahko da tudi podjetju, društvu ali drugi organizaciji ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje (Bohinc 2005, 289–290). Javne zavode ustanovijo republika, občine, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe (Bohinc 2005, 294).

¹⁵ Zakon o zavodih

Javni zavod se ustanovi z aktom o ustanovitvi javnega zavoda, ki mora vsebovati (ZZ¹⁶, 8. člen):

- ime in sedež oziroma prebivališče ustanovitelja,
- ime in sedež zavoda,
- dejavnosti zavoda,
- določbe o organih zavoda,
- sredstva, ki so zavodu zagotovljena za ustanovitev in začetek dela,
- vire, način in pogoje pridobivanja sredstev za delo zavoda,
- način razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki,
- način kritja primanjkljaja sredstev za delo zavoda,
- pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu,
- določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti zavoda,
- medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda,
- druge določbe v skladu z zakonom.

Kamnar opredeljuje štiri vrste javnih zavodov, in sicer javni zavod, javni gospodarski zavod, zasebni zavod in zavod s pravico javnosti (Kamnar 1999).

Javni zavodi so bili ustanovljeni za opravljanje javnih služb v dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja teh dejavnosti ni pridobivanje dobička (Zver 2003, 9).

Seveda je pomembno, kako se določen javni zavod financira, poznamo tri dejavnosti javnih zavodov:

- dejavnost javne službe, ki je financirana iz javnih virov;
- dejavnost javne službe, s katero javni zavod nastopa na trgu in se financira z nejavnimi in zasebnimi plačili;
- tržna dejavnost ali prodaja blaga in storitev, ki ne sodijo v javno službo.

Zato si javni zavod sam določa obseg tržne dejavnosti (Zver 2003, 10).

¹⁶ Zakon o zavodih

Osnovni cilj posameznega javnega zavoda pa ni doseganje čim višjega presežka prihodkov. Cilj javnega zavoda je z danimi, omejenimi sredstvi doseči maksimalne koristi in zadovoljstvo uporabnikov storitev javne službe. Kot neprofitne organizacije torej javni zavodi nimajo preproste in enotne mere uspešnosti delovanja oziroma upravljanja in gospodarske učinkovitosti javnih zavodov, zato ne moremo meriti z dobičkom. Toda ker javni zavodi izvajajo tudi tržne dejavnosti, je v delu poslovanja, ko gre za prodajo blaga in storitev na trgu, njihov cilj enak ciljem profitne organizacije, torej doseganje čim višjega dobička (Zver 2003, 21).

Tukaj pa je prav država zaradi svoje togosti nagrajevanja kot elementa motivacije dobičkonosnosti s svojimi predpisi zelo nefleksibilna.

V tem poglavju smo na podlagi zakonskih določil in opredelitev strokovnjakov javnega prava orisali okvir delovanja javnega sektorja s podsistemi. Ker je cilj javnega sektorja čim boljše zagotavljanje storitev, je poleg samega namena delovanja pomembna tudi kakovost storitev. Ta pa je odvisna od motivacije zaposlenih, ki pa je večinoma dejavnik ustreznega financiranja in nagrajevanja kakovosti javnih storitev.

4 Načini financiranja javnih zavodov v R Sloveniji

Pomembno dejstvo je, da pridobivanje prihodkov javnih zavodov ni urejeno s sistemskim zakonom. To pa ravno omogoča raznovrstno interpretiranje pristojnosti in delovanja javnih zavodov. Javni zavodi se opredeljujejo kot neprofitne organizacije, v osnovi pa nastopajo pogosto kot profitne organizacije in tudi ravnajo kot profitne organizacije, pri čemer koristijo ugodnosti neprofitnih organizacij z vidika državnega financiranja in prednosti profitnih organizacij ustvarjanja prihodkov na trgu (Ivanjko 2001, 137). Kot neprofitne organizacije, ki so bile ustanovljene za opravljanje javnih služb, naj bi pridobivale prihodke iz javnofinančnih virov. V praksi je pridobivanje javnih zavodov, ki opravljajo različne vrste javnih služb, zelo različno. Praviloma javni zavodi pridobivajo prihodke iz javnofinančnih in zasebnih virov (Pučko 2009, 25). Ker javni zavodi opravljajo naloge javne službe, tako poznamo več načinov financiranja javnih služb.

Pečarič in Bugarič (2011, 145) govorita o vrsti različnih načinov financiranja dejavnosti javnih služb, ki so po večini odraz javnega interesa, ki ga ima država na področju izvajanja dejavnosti javne službe, s tem pa tudi zagotavljanja javnih dobrin. Javne službe so financirane neposredno iz proračuna (subvencije), prek posebnih ali izključenih pravic, prek prispevkov (plačila za opravljeno storitev ali prek tarife) ter na solidarnostnem financiranju. Cilj programa nagrajevanja javne agencije mora predstavljati podpora poslanstvu agencije s pomočjo krepitve zaposlovanja, ohranjanja zaposljivosti in motiviranosti usposobljenih zaposlenih. Ustaljeni vladni sistemi zaposlenih so velikokrat osredotočeni na drugačne cilje so kot omejevanje vloge menedžerjev pri sprejemanju ali določanju višine plač (Pounian in Fuller 1989, 375).

Javni zavod kot nepridobitna organizacija, katere namen je opravljanje javne službe, naj bi se praviloma financiral iz proračuna, vendar pa je tako z normativnega vidika kot tudi v sami praksi financiranje več javnih zavodov zelo različno in večplastno.

Vse javne zavode lahko razvrstimo v naslednje skupine glede na načine financiranja (Ivanjko 2001, 135):

- javni zavodi, ki se financirajo iz državnega proračuna in iz občinskih proračunov,
- javni zavodi, ki se financirajo iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja ali drugih oblik obveznega financiranja, in
- javni zavodi, ki se financirajo z neposrednim plačilom storitev ne glede na to, ali so storitve opravljene na trgu in v skladu s tržnimi zakonitostmi, ali pa se v njih uveljavlja stroškovni model plačila stroškov.

Neposredni uporabniki proračuna so Urad predsednika R Slovenije, Državni zbor R Slovenije, Državni svet R Slovenije, Ustavno sodišče R Slovenije, Računsko sodišče R Slovenije, Varuh človekovih pravic, Državna revizijska komisija itd (Klinar 2007, 439). Medtem ko so posredni uporabniki proračuna v glavnem javne službe (izvajalci javnih služb, javne agencije) ter javni zavodi s področij vzgoje, izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva, kulture in informiranja, raziskovalne dejavnosti in javni gospodarski zavodi (Klinar 2007).

Kot je že omenjeno, financiranje javnih zavodov ni urejeno s sistemskim zakonom. Kot neprofitne organizacije, ki so bile ustanovljene za opravljanje javnih služb, naj bi se v glavnem financirali iz javnofinančnih, v manjšem obsegu pa tudi iz zasebnih virov. Država torej nima izoblikovanega pristopa do fleksibilnosti kot posledice prepletanja javnofinančnih in zasebnih virov, kar zaradi vladne togosti in nedorečenosti avtonomije otežuje poslovanje zavodom, kar ovira fleksibilnost in inovativnost ter k učinkom usmerjena motiviranje in nagrajevanje zaposlenih.

Način financiranja javnih zavodov je odvisen od dejstva, ali opravljajo »čisto« javno službo ali pa tudi druge posle. Med »čisto« javno službo štejemo tiste dejavnosti, ki so določene z zakonom o nacionalnem ali letnem programu ter s proračunom, na podlagi pogodbe, sklenjene z državo, pri čemer ceno določa ustanovitelj ali pa je rezultat pogodbenega odnosa med državo in zavodom (Ivanjko 2001, 135).

Iz javno–finančnih virov javni zavodi pridobivajo prihodke za (Zver 2003, 11):

- V celoti opravljanje tistega obsega in vsebine redne dejavnosti javne službe, ki je določena z zakonom, nacionalnim programom, potrjenim letnim načrtom in pogodbo, sklenjeno z državo ali občino oziroma s financerjem.
- Delno opravljanje storitev javne službe, s katerimi se javni zavodi pojavljajo na trgu in s katerimi presegajo redni oziroma v letnem načrtu določen obseg in vsebino javne službe. Opravljanje teh storitev je pogojeno z dovoljenjem ustanovitelja in zmogljivosti posameznega javnega zavoda, pri čemer ceno storitvam praviloma določa ustanovitelj. Lahko gre tudi za projekte ali programe, za katere javni zavod pridobi javnofinančna sredstva (dotacije) s sodelovanjem na javnem razpisu.

Zasebne vire pridobiva javni zavod (Zver 2003, 13):

- za izvajanje storitev javne službe – na primer z neposrednimi doplačili in plačili fizičnih ali pravnih oseb: šolnine v zdravstvu s plačili iz prostovoljnih zdravstvenih zavarovanj, plačili samoplačnikov, v kulturi s prodajo vstopnic ipd. – torej s prodajo storitev javne službe na trgu (to ni tržna dejavnost, saj se cene teh storitev praviloma ne oblikujejo prosto na trgu);
- s prodajo blaga in storitev, ki ne spadajo v javno službo – tržna dejavnost;
- iz drugih virov, na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi (dediščine, darila).

Ni treba dodati, da v mnogih primerih prav zasebni viri financiranja omogočajo finančno vzdržno poslovanje javnih zavodov oz. jih dopolnjuje tako v kakovostnem kot finančnem smislu (vzdrževanje, fiksni stroški ...). Javni zavodi se v proračun vključujejo na štiri načine: kot izvajalske organizacije, kot dotirani javni zavodi, kot izvajalci storitev, katerih naročnik je država, ali kot porabniki investicijskih sredstev, če ima ustanovitelj tovrstno obveznost do zavoda (Kamnar 1999, 125).

Pomembno je določilo, da morajo javni zavodi v skladu z »Navodilom o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskega proračuna«, pripraviti letni finančni načrt, v katerem morajo biti prikazani vsi predvideni prejemki in izdatki v prihodnjem koledarskem letu.

V njem morajo biti ločeno prikazani vsi prihodki in izdatki, ki naj bi jih javni zavod prejel in izplačal iz naslova opravljanja dejavnosti javne službe ter iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Finančni načrt javnega zavoda mora biti usklajen z njegovim programom dela. V obrazložitvah morajo biti prikazani cilji projektov, aktivnosti in investicijskih projektov javnega zavoda ter indikatorji za merjenje uspešnosti in učinkovitosti (Zver 2003, 14).

Zavodi do sprejetja proračuna ne vedo, kaj je okvir, v katerem bodo poslovali, zato ne morejo pravočasno sprejemati svojih delovnih in finančnih načrtov ter sklepati financerskih pogodb (Kramar 1999, 124).

Omenjeno v mnogih primerih lahko pomeni resno oviro pripravi in izvajanju dolgoročnih projektov, ki jih je treba zaradi narave načrtovati veliko pred začetkom realizacije (npr. kulturni dogodki mednarodnih razsežnosti). Pri izkazovanju prihodkov velja, da so prihodki za izvajanje javne službe vsi prihodki, ki jih javni zavod prejme za opravljeno storitev javne službe, ne glede na to, ali gre za prihodke iz javnih ali zasebnih virov. K prihodkom od prodaje blaga in storitev na trgu tako spadajo le tisti prihodki, ki jih javni zavod ustvari s prodajo tistega blaga in storitev, ki niso opredeljene kot javna služba (Bohinc 2005, 287).

Tudi v tem primeru gre za dokaj nefleksibilno razdelitev rezultatov uporabljanja v javnem zavodu in onemogočanje avtonomije upravljanja, ki bi bil po poznavanju vodenja javnega zavoda optimalen za finančni izid. Način financiranja javnih zavodov je odvisen od načina oziroma dejstva, ali zavodi opravljajo »čisto javno službo« ali pa tudi druge posle in dejavnosti (Ivanjko 2001). Zato je opravljanje drugih dejavnosti pogojeno oziroma zapisani v sami pogodbi, aktu o ustanovitvi zavoda in z samo naravo dela zavoda, zato ceno storitev določa sam zavod (ustanovitelj), trg ali pa pogodba (Ivanjko 2001).

V ZUJIK¹⁷ v 31. členu (financiranje javnih zavodov) piše:

- Javna sredstva za financiranje javnih zavodov zagotovijo njihovi ustanovitelji oziroma soustanovitelji. Sredstva za financiranje javnih zavodov, ki jih lahko za uresničevanje svojih potreb na področju kulture ustanovita italijanska in madžarska narodna skupnost, zagotavlja italijanski in madžarski narodni skupnosti država, v okviru sredstev za italijansko oziroma madžarsko narodno skupnost. Poleg tega se javni zavodi financirajo tudi iz nejavnih virov, ki jih izvajalci pridobivajo z opravljanjem javne službe in z opravljanjem drugih dejavnosti. Pri tem opravljanje drugih dejavnosti ne sme ogroziti izvajanja javne službe.
- Če je več občin ustanovilo javni zavod in če se ne dogovorijo drugače, zagotavljajo javna sredstva v deležih, ki so sorazmerni številu njihovih prebivalcev.
- Javna sredstva iz tega člena se zagotavljajo javnim zavodom na podlagi ustanovitvenega akta po postopku, kot ga določa zakon, ki ureja javne finance za posredne proračunske uporabnike. Višino javnih sredstev za financiranje javnega zavoda določi ustanovitelj, upošteva osnove za izračun iz 27. člena tega zakona na podlagi strateškega načrta in iz njega izhajajočega predloga letnega programa dela.
- Javni zavod dobi javna sredstva v skupnem znesku, v okviru katerega v skladu z akti zavoda samostojno odloča.
- Če o financiranju javnega zavoda za tekoče leto ni odločeno v zakonsko določenem roku, se lahko za obdobje največ do 31. marca tekočega leta izda odločba o začasnem financiranju, s katero se določi višina sredstev, ki obsega proračunska sredstva za splošne stroške delovanja, stroške dela zaposlenih ter programske stroške na ravni povprečja stroškov iz istega obdobja prejšnjega leta. Če do 31. marca tekočega leta še ni sprejet proračun, se začasno financiranje podaljša do njegove uveljavitve. V tem primeru se pri izračunu povprečja stroškov upošteva obdobje od 1. januarja minulega leta, do meseca, na katerega se izplačilo nanaša.

¹⁷ Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo

V 27. členu (osnove za izračun) ZUJIK¹⁸ je zapisano, da so osnove za izračun sredstev za izvajanje javne službe:

- splošni stroški delovanja,
- stroški za plačilo dela v skladu s kadrovskim načrtom,
- programski materialni stroški in
- stroški investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme.

Podrobnejšo metodologijo za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na posameznem področju določi vlada z uredbo (Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo, 27. člen). Zavodi, ki imajo pretežno javna sredstva, morajo obseg in kakovost izvajanja javne službe prilagoditi in nižjemu obsegu sredstev od potrebnega (Kramar 1999, 125). Omenjena praksa v sodobnem in konkurenčnem času onemogoča samostojnost javnih zavodov ter s tem večji učinek delovanja. Tržna dejavnost javnih zavodov je torej opredeljena dokaj ozko, zato je je relativno malo. K prihodkom od prodaje blaga in storitev na trgu spadajo le tisti lastni prihodki, ki jih javni zavod ustvari s prodajo tistega blaga in storitev, ki niso opredeljeni kot javna služba, določena v področnih zakonih, nacionalnih programih in ustanovitvenem aktu javnega zavoda (Zver 2003, 20). Katere dejavnosti lahko javni zavodi opravljajo kot tržne, določijo torej resorna ministrstva oziroma lokalne skupnosti, ponavadi so v ustanovitvenem aktu zaradi nejasnosti nekatera ministrstva izdala tudi posebna navodila oziroma zavzela stališče, v katerih natančneje opredeljujejo javno službo in tržno dejavnost (Pučko 2009, 29). Javni zavodi so lahko financirani iz javnih in zasebnih sredstev. Financiranja javnih zavodov ne določa ZZ¹⁹, vendar praviloma zakoni oz. odloki povzemajo določila, ki veljajo za financiranje zavodov po ZZ. V skladu z 48. členom ZZ, zavod pridobiva sredstva za svoje delo (Horvat 2004, 136):

- od ustanovitelja,
- s plačili za storitve,
- s prodajo blaga in storitev na trgu ter
- iz drugih virov.

¹⁸ Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo

¹⁹ Zakon o zavodih

Dejavnosti, ki jih opravljajo javni zavodi, lahko na splošno razvrstimo v tri skupine. V redno dejavnost javne službe, dejavnost javne službe, ki jo javni zavod prodaja na trgu, in na dejavnost, ki ne sodi v javno službo (tržna dejavnost). Ker javni zavodi del prihodkov pridobivajo tudi s tržno dejavnostjo, morajo svoje prihodke in odhodke ter poslovni izid izkazati ločeno od opravljanja javne službe ter od prodaje blaga in storitev na trgu pa tudi skupno (Bohinc 2005, 287).

Zato ločimo financiranje javnih gospodarskih in javnih negospodarskih služb. Pečarič in Burgič (2011, 148–149) govorita, da gospodarske javne službe plačujejo ceno storitev predvsem uporabniki teh storitev (potrošniki). Cene storitev ali izdelkov se ne oblikujejo prosto na trgu, ampak jih ureja država, medtem ko velja za negospodarske javne službe nekoliko drugače. Saj ustanovitveni akt javnega zavoda vsebuje sredstva, vire, načine, ki so zagotovljena za ustanovitev in delovanje javnega zavoda, ter pogoje, kako lahko javni zavod pridobiva sredstva za lastno delovanje (razpolaganje s presežkom prihodkov) (Pečarič in Burgič 2011).

Ne glede na razvejanost sistemov javnih zavodov je vsem skupna togost povezav med poslovnimi učinki in fleksibilnostjo ter avtonomijo vodstva javnih zavodov na vseh pomembnih področjih.

4.1 Pogodba kot financiranje in izvajanje dejavnosti javne službe

Pogodba kot financiranje in izvajanje dejavnosti javne službe predstavlja sodoben trend. Oblika financiranja vpliva na učinkovitost in fleksibilnost izvajanja javne službe. Tako posamezniki, zasebna podjetja kot vlade razpolagajo s proračuni za svoje aktivnosti. Metode upravljanja s proračunom in sami proračuni se med seboj lahko precej razlikujejo. V vsakem primeru pomeni sestavljanje proračuna politični proces, ki zahteva kompromise med različnimi, želenimi aktivnostmi v okviru trenutno veljavnega proračuna. Obstaja le malo vlad, posameznikov ali podjetij, ki imajo dovolj sredstev za financiranje vseh dejavnosti (Cope 1989, 277). Pogodbe o javno–zasebnem partnerstvu pogosto vključujejo obveznost zasebnega partnerja, da prevzame projektiranje in gradnjo infrastrukture, potrebne za izvajanje javne službe (Ferk in Ferk 2008, 295).

Ferk in Ferk (2008, 296) pišeta, da je v treba v pogodbi opredeliti pravice javnega partnerja (če jih seveda ima) v projektu. Pomembno je tudi opredeliti, ali ima javni partner dovoljeno soglasje za rešitve in kakšne so pristojnosti javnega partnerja. Pomembno je, da so njegove pravice natančno definirane in opredeljene, kot mora biti opredeljen tudi način financiranja in prevzema tveganja za predloge oziroma zahteve, ki jih lahko postavi javni partner (Ferk in Ferk 2008).

Javni partner mora v pogodbi opredeliti določbe, ki mu omogočajo, da sankcionira izvajalca javno–zasebnega partnerstva, ki ni zagotovil infrastrukture, ki bi mu omogočala izvajanje javne službe na dogovorjen način ali v dogovorjenem roku. Najučinkovitejše varovalo je, da javni partner ne izvede nobenega plačila, dokler ni zagotovljeno izvajanje javne službe (Ferk in Ferk 2008, 296). Javni partnerji namreč praviloma prva izplačila izvedejo šele, ko zasebni partner začne izvajati javno službo (Ferk in Ferk 2008, 297). Zavodi, ki imajo pretežno javna sredstva, morajo obseg in kakovost javne službe prilagoditi manjšemu obsegu sredstev od potrebnega. Znova se postavi vprašanje, kaj tu predstavlja dejavnik javnega oziroma zasebnega za večji učinek javnega dobrega in kaj ga motivira. Kadar to ni mogoče, se v zavodih kopičijo neplačane obveznosti do dobaviteljev in kratkoročno zadolževanje, saj je treba javno službo izvajati v nespremenjenem obsegu (Kamnar 1999, 125).

Pečarič in Bugarič (2011, 45) govorita o posebnem javnopravnem režimu opravljanja javnih služb, kar pomeni, da mora izvrševalec javne službe spoštovati določene pogoje in pravila delovanja. Pravzaprav gre za regulacijo, ki sledi temeljnim značilnostim javne službe (ki je v opredelitvi materialnega pojma javne službe) (Pečarič in Bugarič 2011).

Če javni zavod opravlja javno službo, financiranje dejavnosti zavoda poteka iz državnega proračuna, na podlagi pogodbe med organom države in javnim zavodom kot izvajalsko organizacijo. Takšno financiranje praviloma pokriva stroške zavoda, med katere štejemo sredstva za plače, prispevke delodajalca, osebne prejemke, materialne stroške in amortizacijo posameznih skupin zavodov (Ivanjko 2001, 135).

Osrednji del pogodbe je navadno namenjen opredelitvi cene in plačilnih pogojev. Cena je določena na podlagi tveganj, ki jih prevzame zasebni partner (Ferk in Ferk 2008, 298). Omenjena (2008) opredelita temeljna načela, ki jih javni partnerji upoštevajo pri oblikovanju plačilnih pogojev in cene. Pomembno dejstvo je, da javni partner ni dolžan izvesti plačila, dokler zasebni partner ne začne izvajati javne službe. Prav tako so cene določene enotno, višina plačila pa je odvisna od kakovosti javne službe (bolj bo javna služba uspešna, bolj bo javni partner pripravljen plačati). Plačila zasebnemu partnerju so izvedena za minulo obdobje, pri plačilu velja načelo sorazmernosti (*no service, no payment*). Vzpostavljeni morajo biti mehanizmi, s katerimi se lahko sankcionira (slabo) delovanje javne službe, ali pa mehanizmi, ki nagradijo uspešno delovanje javne službe. Kot zadnje načelo so plačilni pogoji, ki ne vsebujejo obveze po plačilu fiksnega zneska. Postavlja se ključno vprašanje, kdo izvaja plačila: javni partner ali (neposredni) uporabniki javne službe ali pa kar kombinacija obojega (Ferk in Ferk 2008).

Če plačila izvajajo neposredno uporabniki izvajalcu javne službe, se praviloma zagotavlja bolj neposreden nadzor nad kakovostjo izvajanja javne službe. Ko pa plačila izvajajo javni partnerji, je treba kakovost izvedene javne službe meriti z zadovoljstvom neposrednih uporabnikov in oblikovati plačilne pogoje na način, ki omogoča uporabo dobljenih rezultatov pri določitvi cene. Ker je višina plačila tesno povezana s kakovostjo izvedene javne službe v določenem obdobju, je treba posebej podrobno določiti standarde kakovosti izvajanja javne službe, odzivni čas, potreben za odpravo napak, možnosti nadomestnega izvajanja javne službe in podobno (Ferk in Ferk 2008, 299).

Pri merjenju kakovosti gre za merjenje učinkovitosti dela javne službe, od česar je odvisno tudi plačilo (od zasebnikov ali od uporabnikov storitev, saj oboji podajo oceno kakovosti; če je slaba kakovost, je tudi plačilo slabo) (Haček in Bačlija 2007). Zato je cilj upravnega delovanja doseči neke spremembe v sistemskem okolju oziroma v sistemu samem. Gre torej za namensko dejavnost. Zato si vedno zastavljamo vprašanje, ali je bil cilj dosežen ali ne, na kateri stopnji je bil dosežen in kateri dejavniki so vzrok za (ne)uspeh. Ocena je izhodišče za dejansko stanje upravnega kroženja.

Merila za uspešnost, ekonomičnost, učinkovitost in podobno ponavadi zelo težko izdelamo, ker predmeta merjenja v upravi ni mogoče kvantitativno izraziti (Haček in Bačlija 2007, 61). Haček in Bačlija (2007, 62) pravita, da je merjenje gospodarnosti uporabno samo za dosežke (zastavljene cilje), ki jih je mogoče izraziti količinsko in v primerljivih količinah (bilanca javne službe, uspešnost poslovanja itd.). Količinsko merjenje je podano takrat, kadar je lahko skrženo na skupni imenovalci, ali denar kot skupni imenovalci učinkovitosti in kakovosti. Zavod pridobiva sredstva za plače na podlagi sistematiziranih delovnih mest ob upoštevanju zakona, kolektivnih pogodb ter kadrovskih normativov (Ivanjko 2001, 135). Kljub togemu določanju kriterijev uspešnosti poslovanja je mogoče najti mehanizme nagrajevanja, ki večajo učinkovitost in motivacijo ter izražajo dodano vrednost prispevka k javnemu dobro. Učinkovitost je lahko zelo izmuzljiva kategorija. Biti učinkovit pomeni ključno nalogo izvajalca naloge. V tem okviru predstavljata tako učinkovati in izvajati skoraj dva sinonima. Ne glede na to, ali gre za delo v podjetju ali v bolnici, v vladni agenciji ali v sindikatih, na univerzi ali v vojski, izvajalec je najprej odgovoren, da je delo ustrezno opravljeno (Perry 1989, 619).

K temu lahko dodamo tudi javne službe, zavode, v katerih sta potrebni še posebno veliki učinkovitost in kakovost javnih storitev, saj je od tega odvisna prihodnost službe, s tem pa tudi plačilo. Če zavod oziroma javna služba ni verodostojna, kredibilna, vzbuja sum, ne pristojnosti in profesionalizma, je prihodnost vsake javne službe ali zavoda ogrožena. Noben zasebni investitor, javni izvajalec ali občina (in tudi država) ter ne navsezadnje tudi vsakodnevni uporabniki ne bi bili pripravljeni plačati storitev, ki jih ponuja in izvaja takšna javna služba ali zavod. Zato je kakovost z vidika plačnega sistema zelo pomembna lastnost. Uspešnost je opredeljena tudi kot razmerje med vložki in rezultati ali cilji, ki pa v javnem sektorju niso opredeljeni finančno (z dobičkom ali drugimi donosi na sredstva), zato je treba določiti merljive cilje, določene v poslanstvu institucije, ki razpolaga z javnimi sredstvi, in spremljati njihovo doseganje (Šoltes 2011, 180).

Kakovost storitve, ki jo zagotavlja javna služba, je pomembna z vidika nagrajevanja zaposlenih.

Torej, moč formalnih sistemov nagrajevanja individualne uspešnosti je omejena v skoraj vseh, razen najbolj preprostih organizacijskih okoljih. To ne pomeni, da sistemi ne bi mogli delovati brez zadostnega financiranja, sloneč na celovitem merjenju uspešnosti in izvedeni v organizacijah, ki so se soočile z bistvenimi spremembami. Namen proračunov in upravljanja s proračunom je v podpori odločevalcem v odločitvah, katere aktivnosti so najbolj zaželene in prerazdelitev virov najbolj učinkovito, kot je mogoče, ob tem da učinkovitost ne predstavlja edinega kriterija za odločanje o razdelitvi proračuna (Cope 1989, 277).

Naslednji pomembni vidik financiranja zavodov je odvisen od kakovosti vodenja nadrejenih oziroma menedžerjev. Prepoznavanje pomena neformalnega nagrajevanja predstavlja podajanje večjega pomena usposobljenosti in zmožnosti menedžerjev. Raje kot slonenje na formalnih politikah ščitenja in podpore nekompetentnih menedžerjev politični odločevalci v javnih organizacijah lahko dajejo večjo podporo usposabljanju menedžerjev. Prepoznavanje pomena neformalnega nagrajevanja v upravljanju uspešnosti obvezno pomeni, da tisti na vrhu hierarhije pogosto ne čutijo, da so dosegli cilj zgolj z odredbo novega pravila. Ena od splošnih privlačnosti formalnega nagrajevanja je občutek, da je to močna privlačnost, a vendar je to lažna prednost; količina sredstev, ki je odvisna od uspešnosti, je redko zadostna v okviru javnih organizacij, da bi lahko služila kot močan mehanizem nagrajevanja (Pearce 1989, 407).

Plačne sisteme lahko v splošnem razvrstimo v dve skupini glede na to, ali plačo določa enostransko delodajalec ali so določene dogovorno s kolektivnimi pogodbami (Haček in Bačlija 2007, 49). V tem kontekstu Bohinc (2005, 329) pravi, da so stroški, financiranje, sredstva za delo in določanje cen javnega zavoda zakonsko opredeljeni. Zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu ter iz drugih virov in načinov, zapisanih v ustanovnem aktu zavoda. Naprej pravi (2005, 330), da so z zakonom opredeljeni vir financiranja zavodov, evidenca stroškov v javnih zavodov, načini financiranja in finančno poslovanje ter določanje cene, blaga in storitev. Posebni izziv financiranja javnega zavoda predstavlja dejstvo, da lahko javni zavod opravlja drugo dejavnost in ustvarja dobiček.

Tako pridobljenih sredstev na trgu javni zavod praviloma ne odvaja v proračun, temveč praviloma, v skladu s pogodbo oziroma ustanovitvenim aktom, s predhodnim soglasjem ustanovitelja lahko razpolaga z njimi.

Sredstva, ki jih javni zavod ustvarja na trgu, so po višini različna, glede na osnovni sistem financiranja javnega zavoda, in sicer ali se s sredstvi, ustvarjenimi na trgu, zagotavlja financiranje javne službe same ali pa se javni zavod financira iz proračuna in s sredstvi, ki jih javni zavod ustvari na trgu z opravljanjem dodatne dejavnosti (Ivanjko 2001, 136).

Javni zavod ima naslednje vire financiranja (Bohinc 2005, 330):

- sredstva javnih financ, namenjena financiranju javne službe; zagotovi jih ustanovitelj ali pravna oseba, določena z zakonom, za izvajanje javne službe;
- zasebne vire, namenjene za financiranje javne službe; ta za izvajanje dejavnosti javne službe plačujejo neposredni uporabniki blaga in storitev javne službe v svojem imenu za svoj račun ali v tujem imenu na tuj račun;
- druge vire, namenjene financiranju javne službe; prihodke od upravljanja premoženja, donacije, volila, sponzorstva in podobne vire, pravice in obveznosti med darovalcem, zapustnikom oziroma pokroviteljem in javnim zavodom so urejene z ustreznim pravnim aktom v skladu z zakonom, ki ureja obligacijska razmerja, oziroma v skladu z zakonom, ki ureja dedovanje; donator, dedič zapustnika oziroma pokrovitelj ne more pridobiti upravljaljskih pravic v javnem zavodu;
- prihodke iz dopolnilne dejavnosti; dopolnilna dejavnost mora biti neposredno povezana z izvajanjem dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen, kar opravlja tako, da v omejenem obsegu prodaja blago in storitve, ki ne sodijo v zagotavljanje blaga in storitev javne službe. Dopolnilna dejavnost ne sme vplivati na obseg in kakovost zagotavljanja blaga in storitev javne službe. Obseg dopolnilne dejavnosti je določen z letnim programom dela javnega zavoda, ki ga potrdi ustanovitelj.

Javni zavodi morajo na podlagi 9. člena ZR²⁰ ločeno spremljati poslovanje in izkazovati izid poslovanja s sredstvi javnih financ in drugimi sredstvi za opravljanje javne službe (dejavnosti javne službe) in s sredstvi, pridobljenimi s prodajo blaga in storitev na trgu (tržne dejavnosti). Ravno tako k ločenemu spremljanju poslovanja javne zavode zavezuje ZPFOLERD-1²¹ (Ur. list R Slovenije, št. 33/11). Namen ločenega spremljanja poslovanja je omogočiti preverjanje namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev. Ločeno izkazovanje sredstev po virih omogoča pregled nad zakonitostjo in namembnostjo porabe sredstev in pridobivanjem sredstev za opravljanje posameznih dejavnosti. Javni zavodi so najprej dolžni izvajati programe javne službe, za kar so bili ustanovljeni. Z ločenim izkazovanjem virov sredstev dosežejo pregled vrst sredstev, ki jih zavod pridobi z opravljanjem posameznih dejavnosti. To je pomembno zaradi razmejevanja stroškov, ki nastajajo pri opravljanju posameznih vrst dejavnosti. Zato je treba pri kalkuliranju cen proizvodov in storitev javnih zavodov oziroma zavodov upoštevati vse stroške tržne dejavnosti (Kramberger 2014). Pri nastopu na trgu mora imeti javni zavod enak položaj kot drugi gospodarski subjekti in ne sme biti privilegiran. Zanj veljajo predpisi o konkurenci, davčni in drugi predpisi. Z zagotavljanjem boljšega položaja zavodu bi nastajala nelojalna konkurenca na trgu do gospodarskih subjektov. Zato javni zavod ne sme pokrivati stroškov za opravljanje tržne dejavnosti iz javnih sredstev, ampak je dolžan pravilno razmejiti stroške in celotne stroške, ki nastajajo v zvezi s tržno dejavnostjo, pokrivati iz prihodkov na trgu (Kramberger 2014, 8). Smisel dovoljevanja opravljanja tržne dejavnosti je poleg dopolnitve temeljne dejavnosti in polne izkoriščenosti zmogljivosti predvsem v dodatnih virih prihodkov, ki jih zavod lahko porabi za vnaprej predvidene namene (Kramberger 2014). Temu pa ne sledi možnost nagrajevanja kot posledice uspešnosti tržne dejavnosti. Javni zavodi s področja kulture (gledališka, glasbena, galerijska, muzejska, arhivska, filmska dejavnost, knjižničarstvo, dejavnost varstva kulturne dediščine ...) opravljajo javno službo ali pa dejavnost, ki se izvaja na način in pod pogoji, kot velja za javno službo oziroma dejavnost v javnem interesu. V tem širšem smislu je treba razumeti javno službo, ki jo navaja Zakon o računovodstvu.

²⁰ Zakon o računovodstvu

²¹ Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti

Prihodki iz nejavnih virov, ki jih pridobivajo pri opravljanju te dejavnosti (članarine, prodaja vstopnic, kopiranje arhivskega gradiva, prodaja katalogov in podobno), so v skladu z 9. členom ZR²² drugi viri sredstev za opravljanje javne službe in ne prihodki pridobljeni iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Prihodki iz dejavnosti, ki ni neposredno povezana z opravljanem javne službe (gostinski obrat, oddajanje prostorov, trgovina ...), so ustvarjeni na trgu in jih je treba spremljati ločeno (Kramberger 2014).

Prav ta razmejitev pa predstavlja tudi oviro večji avtonomiji nagrajevanja zaposlenih.

4.2 Javni zavod in holding

Javni zavod in holding sta dodatna podsistema javnega sektorja. Vlada lahko ustanovi javni holding za področje posamezne ali več gospodarskih javnih služb. Holding je oblika povezanih družb, pri katerih družba, ki ima v lasti večino deležev druge pravno samostojne družbe, opravlja predvsem dejavnost ustanavljanja, financiranja in upravljanja teh družb. Javni holding se po ZGJS²³ ustanavlja kot družba z omejeno odgovornostjo, pri čemer so nanjo preneseni ustanoviteljski deleži javnega gospodarskega zavoda in drugih organizacijskih oblik, ki izvajajo gospodarsko službo. Prenos nalog javnega gospodarskega zavoda na holding se lahko opravlja zlasti, ko gre za naloge, ki zadevajo financiranje in investiranje na področju gospodarskih javnih služb ter ustanoviteljstvo javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov (Ivanjko 2001, 134). Čeprav naj javni zavod ne bi ustvarjal dobička, ker ne opravlja profitne dejavnosti, pa je zakonodajalec sam predvidel prenos dobička javnih gospodarskih zavodov na javni holding, kar pomeni, da je dejavnost javnega gospodarskega zavoda profitna (Ivanjko 2001, 135). Torej imamo tudi tu opravka s sicer neprofitno obliko delovanja, ki pa omogoča profitnost.

Temu pa niso v določeni meri sledile spremembe v drugih elementih upravljanja in nagrajevanja.

²² Zakon o računovodstvu

²³ Zakon o gospodarskih javnih službah

4.3 Pravna ureditev javnih zavodov

Prehod v novo pravno ureditev javnih služb je prvi omogočil Zakon o zavodih (ZZ) (Ur. list R Slovenije, št. 12/91), ki je bil uveljavljen 30. marca 1991. Ta zakon je bil torej sprejet pred sprejetjem temeljnih ustavnopravnih aktov, ki so dali ustavno podlago odcepitvi Slovenije in njeni samostojnosti (Trpin 2011, 99).

Zakon o zavodih je odpravil sistem svobodne menjave dela in organizacij združenega dela posebnega družbenega pomena samo na področju tedanjih družbenih dejavnosti, kar bi ustrezalo današnjemu pojmu negospodarskih javnih služb. Dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju gospodarske infrastrukture, kar bi ustrezalo današnjemu pojmu gospodarske javne službe, se je dotaknil samo posredno in je njihovo podrobnejšo ureditev prepustil poznejšemu urejanju (Trpin 2011, 99–100).

V procesu oblikovanja organizacij združenega dela posebnega družbenega pomena v zavode je bilo treba urediti tudi vprašanje njihovega premoženja. Nekdanje organizacije so imele svoje premoženje v upravljanju kot družbeno lastnino, ki pa jo je novi pravni red kot pravno gospodarsko kategorijo odpravil. Zato je bilo treba najti njenega novega titularja, ki ga je zakon našel v državi oz. občinah, odvisno od ravni izvajanja posamezne javne službe. To pomeni, da je celotno premoženje vseh teh organizacij prešlo v last države oz. občin, ki so sočasno pridobile tudi ustanoviteljske pravice, s katerimi so zagotavljale svoj vpliv na njihovo delovanje. S tem je bila dokončno dana pravna, organizacijska in finančna podlaga za začetek razvoja javnih služb na tem področju v novih družbenih razmerah (Trpin 2011, 100–101).

Nekoliko drugačen je bil prehod v novo pravno ureditev na področju dejavnosti posebnega družbenega pomena gospodarske infrastrukture. Ta prehod je uredil Zakon o gospodarskih javnih službah. ZGJS²⁴ je podobno kot Zakon o zavodih določil, katere dejavnosti se štejejo za gospodarske javne službe do njihove opredelitve v področnih zakonih, s čimer je enako omogočil enoten prehod iz prejšnje v novo ureditev.

²⁴ Zakon o gospodarskih javnih službah

Te dejavnosti so bile naslednje (Trpin 2011, 101–102):

- dejavnosti, ki so z zakonom ali z odlokom skupščine občine ali Mesta Ljubljana določene kot dejavnosti posebnega družbenega pomena na področjih materialne infrastrukture;
- zadeve posebnega družbenega pomena s področij materialne infrastrukture, ki se opravljajo v okviru gospodarskih dejavnosti;
- druge dejavnosti oziroma zadeve, katerih financiranje in oblikovanje cen sta potekali prek sistema samoupravnih interesnih skupnosti materialne proizvodnje oziroma sistema financiranja javne porabe.

Problem možnosti preoblikovanja javnih zavodov v gospodarske družbe je nastal predvsem v zvezi z opravljanjem njihove tržne dejavnosti, za katero pa je javni zavod neprimerna statusna oblika. Še več, obstajala so celo področja dejavnosti, ki so po svoji naravi tržno usmerjena, kot so na primer področja raziskovalne dejavnosti, izobraževanja odraslih in lekarniške dejavnosti. Na teh bi morali razmisliti, ali sploh še ohraniti pravni režim javne službe, kar pa je seveda vprašanje posamezne področne ureditve. Če bi posamezna področna ureditev odpravila pravni režim javne službe na teh področjih, bi hkrati rešila tudi vprašanje preoblikovanja njihovih javnih zavodov, saj s prenehanjem javne službe preneha tudi potreba po javnih zavodih (Trpin 2011, 103–104).

Torej gre za težavo pravnega okvira, ki ne sledi sodobnim spremembam preoblikovanja javnih zavodov.

Omenjeno poglavje je poskušalo celovito in zgoščeno obrazložiti sistem financiranja javnih zavodov, ki ima posledice tako na učinkovitost kot tudi na odzivnost, glede na potrebe izvajanja storitev.

Razumevanje ustroja sedanjega sistema financiranja javnih zavodov je namreč bistveno za uveljavitev sprememb oz. izboljšav plačnega sistema javnega sektorja, konkretnije, javnega zavoda Cankarjev dom, kot sledi iz poglavij 5 in 6.

5 Plačni sistem v javnem sektorju R Slovenije (kratka kronologija)

Plačni sistem je eno najpomembnejših orodij za upravljanje javnega sektorja. Pomemben je za razvoj upravljanja kadrov (zaposlovanja, stimulativena nagrajevanja in vodenja zaposlenih), za razvoj javne uprave (v smeri njene depolitizacije, večje strokovnosti, učinkovitosti, naravnosti k ciljem, uporabnikom in njihovem večjemu zadovoljstvu itd.) in za obvladovanje javnofinančnih izdatkov (Apohal 2011, 150). Plačne sisteme lahko v splošnem razvrstimo v dve skupini glede na to, ali plače določa enostransko delodajalec ali se določajo s kolektivnimi pogodbami (Haček in Bačlija 2007, 49). Z vidika gospodarnosti javnega sektorja, ki je financiran iz javnih sredstev, pridobljenih iz davčnih virov, je predvsem pomembno učinkovito delovanje javnih služb (Klinar 2007, 422).

Javni sektor je v različnih državah pojmovan različno, temu primerne pa so tudi oblike nagrajevanja, ki gredo vedno bolj v smer večje fleksibilnosti in nagrajevanja na podlagi rezultatov. V Sloveniji ga opredeljujeta dva zakona, in sicer ZJU²⁵ in ZSPJS²⁶. Opredelitev je v obeh predpisih enaka, in sicer javni sektor v skladu z določbami navedenih zakonov sestavljajo (Apohal 2011, 150):

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

Po vrstah dejavnosti, ki se večinoma izvajajo v navedenih organizacijskih oblikah, pa bi lahko napisali, da sodijo v javni sektor pretežno področja javne uprave, vzgoje in izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva, raziskovalne dejavnosti, kulture in v manjšem obsegu še nekatere druge dejavnosti (Apohal 2011, 150).

²⁵ Zakon o javnih uslužbencih

²⁶ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

Za obdobje prvi štirih let po ustanovitvi samostojne države je značilno, da je bila pravna ureditev področja plač v negospodarskih dejavnostih zelo skopa in praviloma ni bila določena z zakonom. V tem obdobju so zakonske podlage za določanje plač delavcev veljale le za zaposlene v državnih organih in zaposlene v vzgoji in izobraževanju. Že zelo zgodaj pa so se med tedanjim Izvršnim svetom Republike Slovenije in reprezentativnimi sindikati negospodarskih dejavnosti začela pogajanja o sklenitvi kolektivne pogodbe, ki bi po vzoru Splošne kolektivne pogodbe za gospodarstvo urejala pravice in obveznosti na področju negospodarskih dejavnosti. Tako je bila že leta 1991 sklenjena prva Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur. list R Slovenije, št. 18/91), ki je veljala za vse organizacije, razvrščene v negospodarske dejavnosti, in za katere ni veljala Splošna kolektivna pogodba za gospodarstvo, ter za državne organe, če posamezna vprašanja, ki jih je urejala ta kolektivna pogodba, niso bila z zakonom drugače urejena (Apohal 2011, 153).

V letu 1992 je bila sklenjena nova Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur. list R Slovenije, št. 53/92), ki je bila v primerjavi s prejšnjo spremenjena le v poglavju o osnovnih plačah. Vpeljala je pojem »izhodiščna plača za prvi tarifni razred (količnik 1,00)« in določila količnike za določitev najnižje osnovne plače tarifnih razredov. Koeficient najnižje osnovne plače v prvem tarifnem razredu je bil 1,00, v najvišjem pa 3,02. Od njene uveljavitve pa vse do leta 2008 so se osnovne plače določale s pomočjo teh dveh elementov, torej kot zmnožek izhodiščne plače za prvi tarifni razred in količnika, ki je bil določen za posamezno delovno mesto (Apohal 2011, 154). Proti koncu obdobja je bilo sklenjenih več panožnih in ena poklicna kolektivna pogodba: najprej v letu 1992 Kolektivna pogodba za raziskovalno dejavnost (Ur. list R Slovenije, št. 45/92) in nato v letu 1994 Kolektivna pogodba za zdravnike in zobozdravnike v Republiki Sloveniji (Ur. list R Slovenije, št. 14/94), Kolektivna pogodba za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije (Ur. list R Slovenije, št. 15/94), Kolektivna pogodba za kulturne dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur. list R Slovenije, št. 45/94) in Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji (Ur. list R Slovenije, št. 52/94) (Apohal 2011, 154).

Plače funkcionarjev je urejal poseben Zakon o funkcionarjih v državnih organih, sprejet v letu 1990 (Ur. list R Slovenije, št. 30/90), ki je prvotno kot osnovo za določitev osnovnih plač določal povprečno plačo v gospodarstvu, od leta 1993 pa izhodiščno plačo za prvi tarifni razred po Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti. Koeficienti za določitev osnovne plače so bili v razponu od 4,2 do 6,5 (Apohal 2011, 155). Za to obdobje je značilna velika fleksibilnost pri določanju plač, saj so bili na nacionalni ravni določeni le minimalni standardi višine osnovnih plač po tarifnih razredih. Izjema je bilo področje državnih organov in vzgojno–izobraževalnih zavodov, kjer so bile plače določene z zakonom oziroma podzakonskim aktom (Apohal 2011, 154). Zaradi velike inflacije različnih dodatkov in parcialnih plačilnih nesorazmerij je postal tedanji plačni sistem nepregleden ter krivičen do manj zastopanih skupin. Veliko vlogo je pri tem igrala tudi moč posameznih reprezentativnih sindikatov.

5.1 Obdobje od leta 1994 do 2002

Prvo poenotenje za precejšnji del javnega sektorja je pomenila uveljavitev Zakona o razmerju plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (Ur. list R Slovenije, št. 18/94), ki je veljal za javne zavode s področja negospodarskih dejavnosti ter za državne organe in organe lokalnih skupnostim razen za plače poslancev in funkcionarjev, za katere so se smiselno uporabljale določbe Zakona o poslancih, ter plačah sodnikov in državnih tožilcev (Apohal 2011, 155). Na podlagi stanja v javnem sektorju za spremembe obstajajo naslednji razlogi (Klinar 2007, 422–423):

- Od leta 1991 nam ni uspelo konsolidirati javnega sektorja niti na področju družbenih dejavnosti niti pri materialni infrastrukturi (nejasna statusnopravna opredelitev javnih zavodov, obstoj zasebnih zavodov, s subsidiarno uporabo zakona o gospodarskih družbah tudi pri javnih podjetjih zabrisana meja med javnim in zasebnim sektorjem).
- Kritičnost položaja povečuje zavest o problemih, kar je predpogoj sprememb, pri čemer kriza povzroči bolj centralizirano odločanje in s tem širši domet sprememb ter razkrije posamične interese.
- Javni izdatki se morajo zmanjšati absolutno in relativno na bruto domači proizvod.

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti je določil temeljno strukturo plače javnih uslužbencev (osnovna plača, del plače za delovno uspešnost ter dodatki), plačne razrede in njim pripadajoče količnike ter opredelil temeljna pravila za določanje količnikov javnim uslužbencem, njihovo napredovanje, dodeljevanje delovne uspešnosti in določanje dodatkov k plači. Kot osnovo za obračun plač je zakon določil izhodiščno plačo za I. tarifni razred, dogovorjeno s Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti, količnike pa je določil v razponu od 1,00 do 9,00. Za državne organe in javne vzgojno–izobraževalne zavode so bili količniki tako kot v prejšnjem obdobju določeni z zakonom ali na njegovi podlagi sprejetim predpisom oziroma s splošnim aktom državnega organa. Za druge dejavnosti so bili količniki določeni s panožnimi in eno poklicno kolektivno pogodbo. Uvedeni sistem napredovanja je pomenil možnost povečanja osnovne plače, in sicer za pet plačnih razredov (izjemoma sedem za zdravnike) (Apohal 2011, 156). Drugače kot v predhodnem obdobju so za izplačilo delovne uspešnosti obstajale omejitve, in sicer je ta del plače za delavce lahko znašal največ 20 % osnovne plače, skupni obseg za vse pa mesečno največ 3 % mase sredstev za plače v javnem zavodu oziroma državnem organu (Apohal 2011, 157). Uvedena je bila tudi posebna možnost za delovno izplačilo. Za izplačilo je bilo treba pridobiti soglasje ustanovitelja. Možnost se je v različnih dejavnostih uporabljala v različnem obsegu, pri čemer so različna ministrstva uporabljala različne kriterije, kdaj so se določene dejavnosti javnih zavodov štele kot tržne (Apohal 2011, 157–158). Kot je razvidno iz opisa, je bila pravna ureditev sistema plač tudi po tej spremembi izredno fragmentirana ter posledično tudi nepregledna in neprimerljiva. Poleg Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in lokalnih skupnosti je področje plač v javnem sektorju urejalo še več kot štirideset predpisov. V dejavnostih, ki so imele že vzpostavljen sistem panožnih kolektivnih pogodb, so se količniki določali s tarifnimi deli oziroma prilogami teh pogodb. S kolektivnimi pogodbami je bila določena tudi višina dodatkov (Apohal 2011, 158). Sistemi med seboj niso bili primerljivi, temeljili so na različnih sistemih količnikov za določitev osnovnih plač, različnih osnovah za obračun plač, različnem sistemu in višini dodatkov, različnih sistemih za nagrajevanje uspešnosti ipd. Nepregledna ureditev najvišjih plač v javnem sektorju in njihova različna dinamika naraščanja sta posledično povzročali tudi neobvladljivost plač v javnem sektorju (Apohal 2011, 159).

5.2 Obdobje od leta 2002 do 2008, prihod novega plačnega sistema

Slabosti prejšnjega plačnega sistema je želel odpraviti nov ZSPJS²⁷ (Ur. list R Slovenije, št. 56/02. Namen nove ureditve je bil zagotoviti večjo pravičnost plačnega sistema z uveljavitvijo načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, zagotoviti preglednost sistema plač in stimulativnost plač (Apohal 2011, 159). V aktualnem uslužbenskem sistemu je prva ločnica na podlagi klasifikacije delovnih mest določena že v delitvi na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence (23. člen ZJU²⁸). Kot javnega uslužbenca slovenska zakonodaja (1. člen ZJU) opredeljuje vse zaposlene v javnem sektorju; javni sektor pa sestavljajo državni organi, uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (Haček in Bačlija 2007, 101).

V predlogu zakona je bilo navedeno, da novi sistem zasleduje štiri ključne cilje (Apohal 2011, 159–160):

- uveljavitev skupnega plačnega sistema za javne uslužbencev in funkcionarje;
- določitev ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev;
- uvedba fleksibilnega plačnega sistema, ki bo višino plač bolj povezal z učinkovitostjo in rezultati dela;
- transparenten in obvladljiv sistem z vidika javnih financ.

Zakon je bil sprejet v letu 2002, za obračun in izplačilo plač pa je začel veljati veliko pozneje. Prvi so v novi sistem vstopili direktorji, in sicer v letu 2006, nato v začetku leta 2008 funkcionarji in v avgustu 2008 javni uslužbenci. Izjema so le funkcionarji; za njih zakon vsebuje vse potrebne elemente za določitev plače (višino plačnih razredov, uvrstitev posameznih funkcij v plačne razrede, višino dodatkov).

²⁷ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

²⁸ Zakon o javnih uslužbencih

Za vse druge zaposlene, za katere velja zakon, so konkretne podlage za določitev plač prepuščene kolektivnim pogodbam in podzakonskim aktom (uredbam in pravilnikom). Prejšnji plačni sistem je tako deloval vse do leta 2008 (oziroma za direktorje do leta 2006) (Apohal 2011, 160).

ZSPJS²⁹ je dejansko prvi zakon, ki velja za celotni javni sektor, za zaposlene in za funkcionarje. Čeprav tudi ta sistem opredeljuje veliko število pravnih aktov, je nedvomno bistveno bolj pregleden od prejšnjega, saj je enoten za vse subjekte javnega sektorja, uporablja enotno plačno lestvico, s katero je določena osnovna plača in v katero je vključena večina številnih dodatkov prejšnjega sistema, poenoten pa je tudi sistem drugih elementov v strukturi plače. V okviru sistema so z zakonom določeni plačna lestvica, struktura plač, način izračuna plače in možnosti njenega povišanja. Plača je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

Plačna lestvica vsebuje 65 plačnih razredov. Novi zakon je odpravil prejšnji sistem določanja osnovne plače s količniki delovnih mest in funkcij ter izhodiščno plačo za negospodarstvo oziroma osnovno oblikovanje plač funkcionarjev (Apohal 2011, 161).

Ključni usmeritvi, povezani z novim plačnim sistemom sta dve, in sicer (Klinar 2007, 423):

- za stabilno dolgoročno upravljanje javnih financ je potreben primerno reguliran sistem plač v javnem sektorju (skupni plačni sistem za funkcionarje in javne uslužbence, odprava plačnih nesorazmerij in sistemska preglednost ter s tem obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ – vidika pravičnosti in varčevanja) in
- za uspešno upravljanje kadrovskih virov in s tem za učinkovitost delovanje javnega sektorja je potreben dovolj fleksibilen plačni sistem (sistemska fleksibilnost na področju napredovanja, delovne uspešnosti in dodatkov – vidik učinkovitosti).

²⁹ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

Za pretežni del javnega sektorja so delovna mesta uvrščena v plačne razrede s kolektivnimi pogodbami, za manjši del pa z uredbami vlade ali akti drugih državnih organov. Kolektivne pogodbe se sklepajo na nacionalni ravni, in sicer se s kolektivnimi pogodbami dejavnosti (in izjemoma tudi poklicev) delovna mesta in nazivi uvrščajo v plačne razrede, s čimer se za vsa obstoječa delovna mesta in nazive v javnem sektorju določa višina osnovne plače.

Obseg mogočega napredovanja je večji kot v prejšnjem sistemu, saj je na delovnem mestu, na katerem ni mogoče pridobiti naziva, mogoče napredovati za deset plačnih razredov, na delovnih mestih, na katerih obstaja tudi možnost napredovanja v naziv, pa za pet razredov v vsakem nazivu. Sistem napredovanja je enotno urejen v podzakonskem aktu, napredovati je praviloma mogoče vsaka tri leta ob izpolnitvi pogojev, ki so vezani na oceno nadrejenega. Vrste dodatkov so določene z zakonom. Del plače za delovno uspešnost je lahko izplačan na račun redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti zaradi povečanega obsega dela ali delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (Apohal 2011, 163). Temeljni cilj uvrščanja delovnih mest, nazivov in funkcij v plačne razrede novega plačnega sistema je bil odprava plačnih nesorazmerij. Pri tem je treba poudariti, da pod pojmom nesorazmerja v plačah niso bila mišljena nesorazmerja med javnim in zasebnim sektorjem, ampak nesorazmerja med plačami posameznih dejavnosti in poklicev znotraj javnega sektorja (Apohal 2011, 163–164). Analize, opravljene pred začetkom priprave novega sistema, so namreč pokazale, da je raven plač v javnem sektorju v primerjavi z ravni v zasebnem relativno visoka, da pa obstajajo notranja neravnovesja, ki generirajo previsoko rast plač javnega sektorja. Pri tem tudi pri tej spremembi in izboljšavah ni v zadostni meri upoštevalo specifičnost posameznih podsistemov javnega sektorja, katerim se je poslovno okolje hitro spreminjalo. Nesorazmerja naj bi bila odpravljena na podlagi novega ovrednotenja vseh delovnih mest, nazivov in funkcij s pomočjo skupne metodologije, bistvenega zmanjšanja obsega in poenotenja višine dodatkov, poenotenja sistema (horizontalnega) napredovanja in delitve delovne uspešnosti. Tako ni dopuščeno, da kolektivne pogodbe uredijo določene pravice ugodneje kot zakon, pa tudi ne, da bi se s kolektivnimi pogodbami na ožji ravni urejale pravice ugodneje kot s kolektivnimi pogodbami na širši ravni.

Delodajalci morajo v svojih aktih obvezno uporabljati plačne razrede, kot jih določa ZSPJS, v svojih aktih ne smejo določati drugačnih delovnih mest in plačnih razredov, kot izhajajo iz kolektivnih pogodb (Apohal 2011, 164). Sistem je v veljavi zelo kratek čas in še ni v celoti implementiran, v obdobju gospodarske krize pa se njegovi posamezni elementi sploh ne izvajajo (Apohal 2011, 168).

Pri tem je še posebej pomenljivo, da ni pravilno izveden element nagrajevanja uspešnosti kot temeljnega motivacijskega dejavnika. Omenjeno vsekakor ni združljivo s ciljem večje učinkovitosti javnega sektorja in podsistemov. Težnja po enotnosti sistema in poenotenju vseh bistvenih elementov je že v okviru sedanje ureditve povzročala togost, kar je logična posledica tega, da se je želelo poenotiti tako različne dejavnosti, kot so na primer državna uprava, kultura in raziskovalna dejavnost, hkrati pa poenotiti tudi vse elemente plačnega sistema in prek plačnega sistema obvladovati javne izdatke (Apohal 2011, 169).

Prav omenjena težava bo obravnavana v naslednjem poglavju ob primeru javnega zavoda Cankarjev dom. Iz podanega opisa je jasno zarisan izziv, ki ga zastavlja raziskovalno vprašanje.

Ali je sedanji plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom v okviru plačnega sistema javnega sektorja v Sloveniji rigid in ali upošteva specifičnosti posameznega javnega zavoda ter ali omogoča avtonomijo in prilagodljivost, ki lahko vplivata na večjo učinkovitost javnega zavoda, večjo finančno vzdržnost in motivacijo zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom.

Tako bomo ob konkretnem primeru javnega zavoda Cankarjev dom opisali značilnosti zavoda in razloge za predlog sprememb plačnega sistema, ki posledično vpliva na dolgoročno učinkovito poslovanje javnega zavoda Cankarjev dom. Seveda predlog predstavlja izbran ukrep na podlagi analize, nikakor pa ni edini mogoči ukrep.

6 Javni zavod Cankarjev dom v Ljubljani

Cankarjev dom, največji slovenski kulturni in kongresni center v R Sloveniji, je začel delovati leta 1981. V maju bo praznoval 35 let delovanja. V minulih treh desetletjih in pol so v Cankarjevem domu organizirali več kot 20.000 prireditev različnih dejavnosti (štiri petine kulturnih), ki si jih je ogledalo približno osem milijonov obiskovalcev. To pomeni, da je vsak Slovenec povprečno doslej obiskal Cankarjev dom najmanj štirikrat. Arhitekturni oče Cankarjevega doma je pokojni arhitekt akademik Edvard Ravnikar s sodelavcema, arhitektoma Kasalom in Stanovnikom. Po vseh teh letih je popolnoma jasno, da Cankarjev dom ni bil grajen po modnih muhah, ampak da je s svojo arhitekturno zasnovo za vedno zaznamoval Ljubljano (STA 2000)³⁰.

Arhitekt Ravnikar je že leta 1960 zmagal na natečaju za ureditev takratnega Trga revolucije. Leta 1976, ko so v Sloveniji dozorele potrebe po večjem kulturnem in kongresnem centru, pa je tudi predlagal, da bi Cankarjev dom umestili v zahodni del trga. Umestitev velikega odra je zahtevala visok objekt, ki pa ob stolpnicaх banke in Iskre ni bil predviden. Zato se je Ravnikar odločil objekt vkopati v zemljo; ob Prešernovi cesti pa naj se stavba dviguje v višino do osmega, ob trgu do šestega nadstropja. Njegova zamisel za ureditev današnjega Trga republike iz leta 1960 je predvidevala, da bo na zemljišču zahodno od stolpnice Iskre stala stavba sekretariata izvršnega sveta, vendar leta 1976 ta zidava ni bila več aktualna. V slovenskem političnem vrhu je takrat dozorela zamisel o kulturnem in kongresnem centru z veliko dvorano. Za drugo polovico sedemdesetih let je bilo pomembno, da sta mesto in stroka zdržala pritiske za izbiro druge lokacije in projektanta ter da se je gradnja kulturnega centra začela, ko je ta predel že dobival končno podobo v stvarnosti (STA 2000).

Iz današnjega zornega kota velja, da je z Ravnikarjevim današnjim Trgom republike in Cankarjevim domom Ljubljana dobila edino spodobno urbano in arhitekturno veduto tega časa. Sodelavca Edvarda Ravnikarja pri Cankarjevem domu sta bila arhitekta Andrej Kasal in Aleš Stanovnik ter tedanji študenti Jože in Janja Barši, Boris Briški in Monika Fink.

³⁰ Slovenska tiskovna agencija

Edvard Ravnikar je bil tudi član iniciativnega odbora za gradnjo Kulturnega doma Ivan Cankar, kot so ga poimenovali takrat, ustanovljenega 11. maja 1977. Pozneje pa še član operativnega štaba tega odbora, pa tudi januarja leta 1978 ustanovljenega odbora udeležencev dogovora o gradnji in financiranju Cankarjevega doma ter član ožjega operativnega štaba, ki je vodil gradnjo doma. Skratka, akademik Ravnikar je bil idejni oče Cankarjevega doma kot tudi človek, ki je bedel, da se je projekt uspešno zaključil. Umrl je leta 1993, star 86 let (STA 2000) .

Pomemben položaj pri uveljavitvi Cankarjevega doma ima tudi dolgoletni direktor, gospod Mitja Rotovnik, ki se je pred leti upokojil. Cankarjev dom je vodil kar 32 let. Z njegovo kulturno–poslovno vizijo je Cankarjev dom postal središče kulturne in kongresne dejavnosti v tem delu Evrope.

Zdajšnji javni zavod Cankarjev dom je od svojega nastanka doživel kar nekaj organizacijskih oziroma pravnih sprememb. S sklepom tedanjega akta o ustanovitvi delovne organizacije Kulturni dom Ivan Cankar, ki ga je na podlagi 349. in 357. člena Zakona o združenem delu (Uradni list SFRJ, št. 53/76) in 11. člena Družbenega dogovora o gradnji in financiranju Kulturnega doma Ivan Cankar na Trgu revolucije v Ljubljani (Uradni list SRS, št. 2/78) sprejela skupščina mesta Ljubljane dne 16. 3. 1978, je Cankarjev dom je kot kulturni in kongresni center začel delovati leta 1981.

Javni zavod Cankarjev dom je leta 2004 ustanovila Vlada RS kot kulturni in kongresni center, kot soustanoviteljica zavoda pa je bila tudi Iskra, d.d.³¹. 12. decembra leta 2013 je začel veljati Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Cankarjev dom, kulturni in kongresni center. Zavod je bil ustanovljen za izvajanje kulturnega in umetniškega programa ter kongresne dejavnosti. Javni zavod Cankarjev dom je tako osrednji slovenski kulturni center, ustanovljen za izvajanje kulturno–umetniškega programa in za izvajanje kongresne dejavnosti.

³¹ Vrhovno sodišče R Slovenije je 5. 3. 2015 odločilo, da je D.S.U. (D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje, d.o.o., ki je bila ustanovljena leta 2001 v okviru postopkov preoblikovanja in prenehanja Slovenske razvojne družbe) postala imetnica ustanoviteljskega deleža v javnem zavodu Cankarjev dom, kulturni in kongresni center. Iskra d.d. tako ni več solastnica nepremičnin in imetnica ustanoviteljskega deleža v javnem zavodu Cankarjev dom.

Javni zavod Cankarjev dom tudi opravlja dejavnost javne službe in druge dejavnosti na trgu, ki se ne opravljajo kot javna služba³². Zavod s svojim programom zagotavlja razvoj in predstavljanje različnih umetniških praks, spodbuja in razvija ustvarjalnost, bogati kulturno življenje, spodbuja humanistična, družbena in medkulturna sodelovanja (Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Cankarjev dom, kulturni in kongresni center, 2. člen).

Javni zavod Cankarjev dom je v lasti države (Odlok o razglasitvi območja Trga republike v Ljubljani za kulturni spomenik državnega pomena, Ur. list R Slovenije, št. 44/2014–1813). Interes države torej je, da v njem potekata kulturno–umetniška in kongresna dejavnost. Namen, zaradi katerega je bil javni zavod Cankarjev dom zgrajen in ustanovljen, je opravljati javno službo (program, ki je v javnem interesu oziroma kulturno–umetniški program, ki ga sofinancira Ministrstvo za kulturo) in v manjšem delu druge dejavnosti (dejavnosti na trgu), ki se ne opravljajo kot javna služba in se financirajo izključno s prodajo blaga na trgu (Spirić 2008, 27). Prav dodatna tržna dejavnost javnega zavoda Cankarjev dom predstavlja razliko organiziranja in financiranja glede na »tradicionalni« okvir poslovanja in financiranja javnega sektorja. Omenjena dodatna tržna dejavnost zahteva sposobnost privabljanja tržnega segmenta poslovanja, ki jo omogoča kakovostna in motivirana delovna sila, ki pa je sorazmerno omejena v smislu nagrajevanja zaradi vpetosti v status javnega zavoda. Poslovni podatki dokazujejo uspešnost poslovanja javnega zavoda Cankarjev dom. V letu 2015 je bilo uresničenih kar sto več prireditev programa javne službe, kot je bilo načrtovano. Tako je bilo skupaj v javnem zavodu Cankarjev dom v Ljubljani 2357 prireditev (vključno z dejavnostmi na trgu), ki si jih je ogledalo 472.729 obiskovalcev. Delež neproračunskih prihodkov (od prodanih vstopnic, pokroviteljev in darovalcev, od opravljenih storitev na trgu) je bil 41,9 %. To je za 281.313 evrov več kot v letu 2014. Obstajali so številni drugi dobri rezultati (vsebinski, številčni, finančni), ki kažejo na uspešno in učinkovito poslovanje kolektiva³³.

³² Pravilnik o organizaciji dela in sistematizaciji delovnih mest v Cankarjevem domu 2014. 3. člen.

³³ Letno poročilo javnega zavoda Cankarjev dom za leto 2015

Kljub potencialu, ki ga izražajo poslovni rezultati, pa se to ni odražalo na nagrajevanju zaradi neustrezne plačne politike ustanovitelja. Dolgoročno tovrstna politika ne motivira zaposlenih oziroma celo zahteva izboljšavo plačnega sistema.

Pri tem trdimo, da je težava plačnega sistema javnega zavoda Cankarjev dom dvojna:

- rigidnost plačnega sistema kot takega glede na specifičnost javnega zavoda (javno in tržno financiranje), je opredeljeno s tezo, da je:
plačni sistem javnega sektorja v Sloveniji v javnem zavodu Cankarjev dom sistemsko neustrezen, nefleksibilen in ne motivira zaposlenih ter
- rigidnost razmerja med plačnimi razredi, ki onemogočajo motivacijo na dolgi rok, je opredeljeno s tezo, da:
plačni sistem javnega zavoda Cankarjev dom ne upošteva značilnosti različnih zahtevnosti in narave dela.

6.1 Dejavnosti javnega zavoda

Javni zavod lahko opravlja poleg dejavnosti v režimu javne službe tudi dejavnost, ki je osnovni dejavnosti dopolnilna. To je lahko ista dejavnost, kot je v režimu javne službe, vendar presega okvir in obseg financiranja javne službe, lahko pa je tudi druga dejavnost, ki je v neposredni povezavi z osnovno javno dejavnostjo (Bohinc in Tičar 2012, 65).

Javni zavodi lahko opravljajo eno ali več dejavnosti. Ker so osnovna sredstva v lasti države, je nujna čim večja izkoriščenost, za kar je odgovoren javni zavod, ki prostorske zmogljivosti upravlja. V zakonu ni določeno, kdo lahko uporablja prostore neodplačno v okviru izvajanja javne dejavnosti. V zakonu tudi ni določeno, da lahko javni zavodi opravljajo z istimi zmogljivostmi javno službo, ko pa so prostori prosti, jih ponujajo na trgu (Pajić 2013, 42).

V drugem poglavju³⁴ Sklepa o ustanovitvi javnega zavoda Cankarjev dom, kulturni in kongresni center, je v 4. členu zapisano, da glede na namen ustanovitve javni zavod Cankarjev dom opravlja javno službo.

Dodelitev javne službe pa javnemu zavodu Cankarjev dom, kulturni in kongresni center, določa naslednje dejavnosti:

- načrtovanje, organizacija in izvedba kulturno–umetniških prireditev,
- produkcija in koprodukcija gledaliških, glasbenih, plesnih, opernih, vizualnih, arhitekturnih, oblikovalskih, muzejskih, filmskih, literarnih, intermedijskih in drugih kulturnih prireditev,
- produkcija in koprodukcija ter posredovanje vsebin kulturno–umetnostne vzgoje,
- produkcija in koprodukcija razstav s področja kulturne dediščine in vizualnih umetnosti,
- proizvodnja, izposoja, javno predvajanje in distribucija slikovnega in zvočnega gradiva,
- založništvo publikacij, zvočnih in video zapisov,
- posredovanje kulturnih prireditev po Sloveniji in tujini.

Poleg zgoraj naštetih dejavnosti javni zavod Cankarjev dom opravlja tudi druge dejavnosti, ki se ne upoštevajo in opravljajo kot javna služba. Bistveno za razumevanje javne službe pa je spoznanje, da javna služba sama po sebi še ne pomeni samega izvajanja dejavnosti, temveč predstavlja javnopravni režim regulacije predvidenega izvajanja določene dejavnosti. Osnovna dejavnost javnega zavoda je tista, ki jo javni zavod opravlja v javnopravnem režimu zakonsko predpisane javne službe. Glede na to naša zakonodaja govori, da zavod lahko opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je bil zavod ustanovljen. Tako lahko sklepamo, da je imel zakonodajalec v mislih kot glavno dejavnost zavoda t. i. negospodarsko dejavnost, ki jo opravlja javni zavod v režimu javne službe. Vendar je v tem kontekstu treba povedati, da je ločevanje med gospodarskimi in negospodarskimi dejavnostmi zastarelo.

³⁴ Dejavnosti zavoda

Predvsem v smislu, da je gospodarska dejavnost tržna, negospodarska pa ne. Pravzaprav je lahko praviloma vsaka dejavnost tržna v smislu proste konkurence, če se le izvaja v običajnem zasebnopravnem režimu. Tržna (prosto konkurenčna) dejavnost pa to ni samo takrat, le da je nad njo vzpostavljen javnopravni režim z uravnavanjem cen in obsega opravljanja storitev ali zagotavljanja blaga (Bohinc in Tičar 2012, 64–65). Te dejavnosti so organizacija in izvedba civilnodružbenih, protokolarnih, gospodarskih in izobraževalnih kongresnih dejavnosti; organiziranje in izvajanje avkcij; storitve s področja kongresnega turizma; oddaja dvoran in drugih prostorov; oblikovalska in grafična dela; svetovanje in trženje pogodbenih storitev s področja dejavnosti zavoda po Sloveniji; tehnično–organizacijske storitve; prodaja likovnih del; prodaja informativno–oglaševalskega gradiva ter gostinske storitve³⁵. Podatki Poslovnega poročila Cankarjevega doma (2015) dokazujejo nadpovprečno uspešnost poslovanja kljub zmanjševanju števila zaposlenih v dobrih desetih letih za 35 oseb. S 181 zaposlenih v letu 2003 do 146 v letu 2015. Ob zmanjšanem številu zaposlenih se je torej povečala poslovna učinkovitost, kar potrjuje produktivnost in učinkovitost delovne sile, ki je zaradi rigidnih pravil plačne politike ni mogoče nagrajevati in je s tem motivirati. Tu poudarjamo, da je v javnem zavodu Cankarjev dom pomen odličnega človeškega kapitala za kakovostno raven storitev pomemben dejavnik uspešnosti poslovanja. Na dolgi rok odsotnost povezave učinkovitosti in nagrajevanja ni mogoča. Zaradi varčevalnih ukrepov je razvidno manj zaposlenih v zadnjem desetletju. Podatki kažejo manjše število zaposlenih, ki so kljub temu presegli načrtane cilje poslovanja. Čeprav sta dokazani izražena učinkovitost in produktivnost, ni bilo nagrajevanja zaposlenih, kar dolgoročno ne motivira. Dejavnosti javnega zavoda Cankarjevega doma so večinoma vezane na kulturne in kongresne dogodke, kjer je pomemben človeški dejavnik izvajalca storitev. Kakovostna raven izvajanja storitev je odvisna od motivacije, del te pa je zagotovo odvisen od nagrajevanja, torej trenutno veljavnega plačnega sistema zavoda. Število zaposlenih se koncentrira na zaposlenih tehnične izvedbe in obratovanja/vzdrževanja. Prav ta delovna mesta so po plačni lestvici javnega sektorja ovrednotena nizko, kar dolgoročno ne motivira zaposlenih na teh delovnih mestih.

³⁵ Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Cankarjev dom, kulturni in kongresni center (4. člen).

Tabela 6.1: Število zaposlenih po spolu v ožjih organizacijskih enotah CD (na 31. 12. 2015)³⁶

Organizacijske enote	Moški	Ženske	Skupaj
Kulturno–umetniški program	5	8	13
Kongresno–komercialni program	0	12	12
Tehnični sektor – ožji	1	1	2
Področje tehnične izvedbe prireditvev	38	2	40
Področje obratovanja in vzdrževanja	17	7	23
Področje inf. tehnologij in telekomunikacij	11	2	12
Poslovni sektor – ožji	3	5	8
Služba za finančno–računovodske zadeve	1	7	8
Služba za trženje programa in odnose z javnostmi z oddelkom za informacije in prodajo vstopnic	2	13	15
Varnostna služba	9	1	10
Služba za kadrovske in splošne zadeve	0	3	3
SKUPAJ	87	59	146

Gornja tabela št. 6.1 jasno kaže, da je velik del zaposlenih na tehničnih delovnih mestih. Opisana tehnična delovna mesta so torej ključna za kakovostno raven izvajanja osnovnih storitev javnega zavoda. Zaradi nizkega ovrednotenja omenjenih služb v enotnem plačnem sistemu, brez upoštevanja pomena za kvaliteto storitev, vezanih z motivacijo, plačni sistem za javni zavod Cankarjev dom ni ustrezen.

Narava delovnih mest je ključna za zadovoljstvo storitev, ovrednotenje delovnih mest pa prenizko, predvsem glede na enkratno višanje minimalne plače³⁷ v letu 2010, ki je plačno lestvico zgostila in za 23 % zmanjšala razliko med izhodiščnimi in tehničnimi delovnimi mesti (ob ohranjanju odgovornosti). Omenjeno dejstvo o togosti enotnega sistema zahteva spremembo plačnega sistema, kar je v skladu s tezo, da: *plačni sistem ne upošteva značilnosti različnih zahtevnosti in narave dela javnega zavoda Cankarjev dom.*

Število zaposlenih z daljšo delovno dobo in višjo povprečno starostjo je v javnem zavodu Cankarjev dom veliko. To kaže na majhno fluktuacijo delovne sile in zgolj majhno ponudbo zaposlitve v javnem zavodu ter dolgoletno pripadnost delodajalcu. Prikaz zaposlenih po dolžini delovne dobe v javnem zavodu Cankarjev dom je prikazan v tabeli 6.2

³⁶ Vir: Poslovno poročilo CD, 2015.

³⁷ Vir: Zakon o minimalni plači (Uradni list RS, št. 13/10 in 92/2015)

Tabela 6.2: Zaposleni po 5–letnih skupinah dosežene pokojninske dobe in po spolu (31. 12. 2015)³⁸

		Pokojninska doba – po 5–letnih skupinah								
	do 5 let	od 6 do 10 let	od 11 do 15 let	od 16 do 20 let	od 21 do 25 let	od 26 do 30 let	od 31 do 35 let	od 36 do 40 let	nad 40 let	Skupaj
Moški	3	5	8	9	11	19	17	14	1	87
Ženske	2	7	6	6	8	15	9	6	0	59
Skupaj	5	12	14	15	19	34	26	20	1	146
Odstotek	3,42	8,22	9,59	10,27	13,01	23,29	17,81	13,70	0,68	100,00

Odsotnost nagrajevanja po učinku in uravnilovka javnega sektorja lahko povzroči odhode posameznikov z dolgoletnimi izkušnjami in znanjem na področju delovanja zavodov ali celo predčasen odhod s trga dela.

Za ohranjanje dragocenega znanja in prenosa znanja je nujno poskrbeti za privlačnost ohranjanja dolgoletnih izkušenih zaposlenih s plačno politiko, ki nagrajuje.

Omenjeno dejstvo znova potrjuje zahtevo po diferenciranem plačnem sistemu in je v skladu s tezo, da *plačni sistem zahteva pravično nagrajevanje zaposlenih glede na dolžino delovne dobe javnega zavoda Cankarjev dom*.

6.2 Financiranje javnega zavoda Cankarjev dom

Javni zavodi so v Sloveniji javni toliko, kolikor javnega interesa lahko država in lokalne skupnosti financirajo. Ne oziraje se na to, kaj v javnem interesu financiramo (Pajić 2013, 40). Financiranje javnih zavodov mora delovati stimulatивно v smeri njihovega boljšega in bolj racionalnega dela. Zavod lahko pridobiva svoje prihodke tudi s prodajo svojih storitev na trgu in tako pridobljena sredstva lahko porabi tudi za plače zaposlenih v skladu s predpisi, ki določajo politiko plačna posameznem področju. To naj bi spodbudilo zaposlene v javnih zavodih k boljši porabi delovnega časa in k boljši porabi sredstev, ki so last javnega zavoda (Zakon o javnih zavodih 2000, 7–8). Javni zavod Cankarjev dom pridobiva sredstva za delo iz državnega proračuna, sredstev soustanovitelja, proračuna lokalnih skupnosti, sredstev EU in drugih mednarodnih virov, s prodajo vstopnic, s prodajo blaga in storitev na trgu, z donacijami, darili in pokroviteljstvi ter iz drugih virov v skladu z zakonom in drugimi predpisi³⁹.

³⁸ Vir: Poslovno poročilo CD za leto 2015

³⁹ Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Cankarjev dom, kulturni in kongresni center, 38. člen.

Vlada RS je ustanoviteljica in lastnica javnega zavoda Cankarjev dom. Ustanovitelj je dolžan financirati delovanje javnega zavoda, ki ga je ustanovil. Če ga ne financira na ravni, ki bi omogočala zadovoljivo izvajanje javnega interesa, ne izvaja svojih ustanoviteljskih dolžnosti (Bervar 2013, 7). Če ima javni zavod Cankarjev dom presežek prihodkov nad odhodki, jih nameni za izvajanje in razvoj lastne dejavnosti⁴⁰ ob predhodnem soglasju ustanovitelja.

Tako se javna služba delno neposredno financira iz neproračunskih, nejavnih virov (do 30–odstotno), predvsem s pospešeno prodajo vstopnic in po letu 1990 s prihodki od pokroviteljev in darovalcev; kongresna in druge tržne dejavnosti Cankarjevega doma pa naj bi to usmeritev podpirale posredno, tako da bi s svojimi prihodki sofinancirale splošne stroške in skrbele za boljši izkoristek zmogljivosti. To dejstvo praktično pomeni, da načrtovanega kulturno–umetniškega programa v sedanjem obsegu in kakovosti samo z javnimi viri financiranja sploh ne bi bilo mogoče uresničiti, vse dokler sam Cankarjev dom ne ustvari do 30 odstotkov nujnih finančnih virov za sofinanciranje stroškov javne službe. V takšnih pogojih poslovanja so postali tržni viri CD ključnega pomena za njegovo normalno poslovanje (Spirić 2008, 27–28).

Javni zavodi morajo deliti poslovanje na javni del in tržni del ter tako obravnavati prihodke in odhodke ter določiti rezultat. Za razmejitev posrednih stroškov med javno in tržno dejavnostjo potrebujemo sodila, ki so po mojem mnenju stvar posloводства in jih mora razkriti v letnih izkazih. Določitev sodil vpliva na rezultat poslovanja tako javnega kot tržnega dela izkaza uspeha. Zakonsko niso določena in so odvisna od vsakega javnega zavoda, zato so pri različnih kontrolah velik vir sporov in nesoglasij (Pajić 2013, 41).

Dejavnost Cankarjev dom se deli na kulturno–umetniški program, to je javno službo, in na gospodarsko–tržno kongresno dejavnost. Ustanovitelj ni predpisal, kot bi bilo to sicer najbolj običajno, da bi bila tržna dejavnost le dodatek k (100–odstotno) javno financirani kulturni dejavnosti, ampak drugače. Uvedel je relativno nejasno zahtevo, da naj bi tržna – kongresna dejavnost prispevala približno 30 %, kulturna dejavnost pa 70 % vseh prihodkov zavoda brez določila, da se v tem razmerju sredstva tudi porabijo. Ker ustanovitelj ni jasno opredelil, kako razporediti stroške in prihodke ter morebitne presežke iz tržne dejavnosti, je praksa načrtovanja privedla do tega, da se kulturna dejavnost–javna služba napaja iz proračunskih virov in drugih prihodkov kulturno–umetniškega programa.

⁴⁰ Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Cankarjev dom, kulturni in kongresni center, 39. člen

V Strateškem načrtu javnega zavoda Cankarjev dom za obdobje od leta 2015 do 2019 je zapisano, da bo do 80 % razpoložljivih terminov v dvoranih javnega zavoda Cankarjev dom v naslednjih letih na voljo javnemu kulturnemu programu, vsaj 20 % pa dejavnosti zavoda na trgu (Spirić 2008, 27).

Glede na uspešnost poslovanja javnega zavoda Cankarjev dom je neprožnost plačnega sistema zaradi varčevalnih ukrepov, ki prepoveduje izplačila redne delovne uspešnosti v skladu s predpisi, in ni bila izplačana. Omenjena praksa, ki velja enotno za celotni javni sektor, ne motivira zaposlenih, katerih motivacija je ključna za uspešnost poslovanja. Elementi za določitev dovoljenega obsega sredstev za delovno uspešnost so neprimerni in v neustreznem razmerju z višanjem uspešnosti poslovanja. Motivacija namreč obstaja, če nagrada sledi vidnim dobrim rezultatom kot posledica kakovostnega dela zaposlenih. V sedanjem plačnem sistemu to ni mogoče, zasebni kulturni zavodi so zato lahko bolj konkurenčni in privlačni za prevzemanje zaposlenih, če se bo sedanja plačna politika nadaljevala.

ZUJF⁴¹ in ustanovitelji zmanjšujejo javna sredstva za delovanje javnih zavodov, na drugi strani pa zahtevajo od vodstva, da so prihodki na javnem delu večji od odhodkov, v nasprotnem je slednje osnova za krivdno razrešitev direktorja. Pri tem ni navedeno, ali mora biti presežek po denarnem toku ali po obračunskem vidiku. To pomeni, če je javni del poslovanja pozitiven, bo ustanovitelj naslednje leto še zmanjšal javna sredstva, če pa je tržni del negativen, pa to pomeni, da javni zavod s svojo javno dejavnostjo pokriva tržne aktivnosti (Pajić 2013, 41). Bervar (2013, 7) podpira predlog, da bi za financiranje javnih zavodov začela veljati večletna pogodba, saj bi to omogočalo boljšo kakovost ter racionalno načrtovanje in porabo sredstev. Dejstvo je, da financiranje javnega zavoda Cankarjev dom kljub izkazanim pozitivnim rezultatom ne omogoča avtonomnosti, ki bi se morala omogočiti glede na izkazane pozitivne rezultate tako poslovanja kot obiska.

Omenjena ovira financiranja po drugi strani ne omogoča večjega avtonomnega in inovativnejšega poslovanja.

⁴¹ Zakon o uravnoteženju javnih financ

6.3 Prihodki in odhodki javnega zavoda Cankarjev dom za l. 2015

Načrtovana sredstva javnemu zavodu Cankarjev dom, Ministrstvo za kulturo RS vseskozi zmanjšuje. Za večjo motivacijo in višjo donosnost izvajanja storitev kot dejavnik privlačnosti za zunanje partnerje je nujna motivirana delovna sila, ki jo omogoča fleksibilen plačni sistem.

Torej je za uspešnost delovanja in ohranjanje konkurenčnosti storitev javnih zavodov ter njihovih programov nujno vlagati dodatna sredstva za ta partnerstva. Javni zavodi pripravljajo finančne načrte in letne izkaze po dveh načelih: po načelu denarnega toka za ministrstvo oz. ustanovitelja in tako kot podjetja po načelu poslovnega dogodka oz. po obračunskem načelu. Slovenija je ena redkih držav v Evropski uniji, ki sledi svoje poslovanje na osnovi denarnega toka, kar je z vidika javnih zavodov popolnoma nepotrebno in večja nepreglednost pri poslovanju (Pajić 2013, 40).

V nadaljevanju bomo predstavili in primerjali prihodke in odhodke javnega zavoda Cankarjev dom za leti 2014 in 2015.

Tabela 6.3: Odhodki javnega zavoda Cankarjev dom za leto 2014 in 2015⁴²

Vrste odhodkov	Uresničeno 2014	Uresničeno 2015	2015–2014	Struktura 2015
Neposredni stroški	2.504.661	2.661.458	156.797	30,5 %
Splošni stroški	1.716.833	1.806.528	89.695	20,7 %
Investicijsko vzdrževanje CD	60.646	108.235	47.589	1,2 %
Invest. vzdr. Parka Sveta Evrope		54.122	54.122	0,6 %
Amortizacija	281.454	225.160	–56.294	2,6 %
Stroški dela	3.967.054	3.876.550	–90.504	44,4 %
SKUPAJ ODHODKI	8.530.648	8.732.052	201.404	100,0 %

Iz tabele 6.3 vidimo, da je bilo za leto 2014 skupnih odhodkov 8.530.648 evrov, medtem ko je bilo za leto 2015 8.732.052 evrov oziroma 201.404 evrov več. Zanimivo je, da je bilo za plače izplačano 90.504 evrov manj kot leta 2014.

⁴² Izvleček iz Poslovnega poročila CD pripravila:

J. Kramberger, direktorica poslovnega sektorja CD urednica, Poslovnega poročila CD za leto 2015

Tabela 6.4: Prihodki javnega zavoda Cankarjev dom za leti 2014 in 2015⁴³

Vrste prihodkov	Uresničeno 2014	Uresničeno 2015	2015–2014	Struktura 2015
MK za javno službo	5.182.859	5.125.451	–57.408	58,1 %
Prihodki od prodaje vstopnic	1.746.672	1.610.593	–136.079	18,3 %
Pokrovitelji domači	213.527	203.771	–9.756	2,3 %
Pokrovitelji tuji	0	40.500	40.500	0,5 %
Donatorji domači	26.339	0	–26.339	0,0 %
Donatorji tuji	22.835	24.470	1.635	0,3 %
Prodaja storitev	44.803	125.105	80.302	1,4 %
Prodaja storitev	1.308.930	1.619.372	310.442	18,4 %
Obresti	3.715	1.657	–2.058	0,0 %
Drugi prihodki CD	44.835	67.501	22.666	0,8 %
Neproračunski prihodki	3.411.656	3.692.969	281.313	41,9 %
SKUPAJ PRIHODKI CD	8.594.515	8.818.419	223.904	100,0 %
Presežek prihodkov	63.865	86.367	22.502	

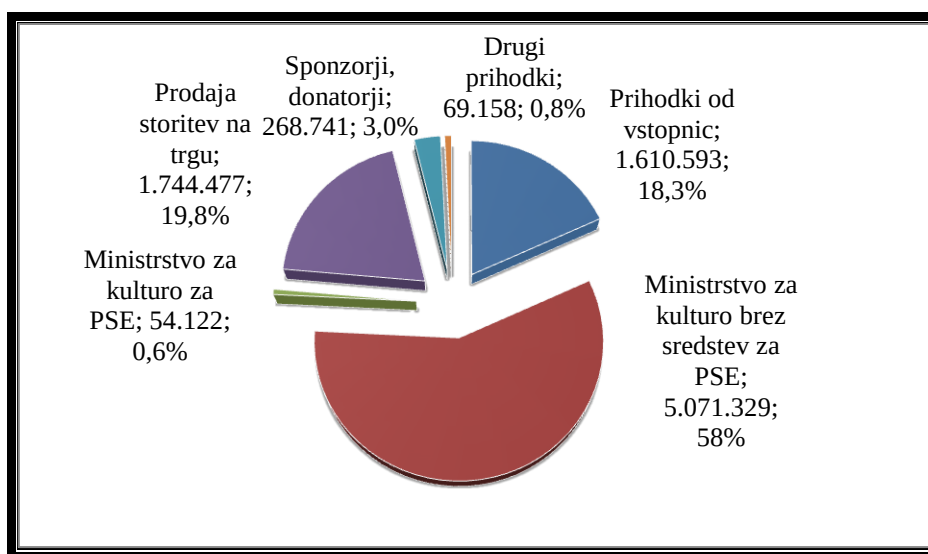
Iz tabele 6.4 vidimo, da je bilo v letu 2014 skupaj 8.595.515 evrov prihodkov, v letu 2015 pa 8.818.419, kar je 223.904 evrov več kot leto poprej. Prav tako je Ministrstvo za kulturo RS zmanjšalo sredstva za javno službo za dobrih 57.000 evrov.

Manj dodeljenih sredstev Ministrstva za kulturo je javni zavod Cankarjev dom uspešno nadomestil z boljšim in učinkovitejšim delovanjem na tržni dejavnosti (kongresi), saj so presegli načrte prihodkov za kar 281.313 evrov. Organizirali so 1174 prireditev, ki jih je obiskalo kar 123.247 obiskovalcev. To je več kot tretjina vseh obiskovalcev javnega zavoda Cankarjev dom.

⁴³ Izvleček iz Poslovnega poročila CD pripravila:

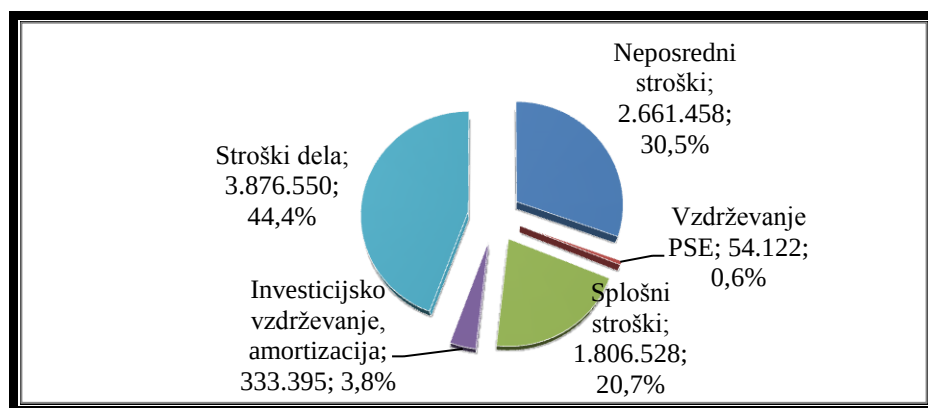
J. Kramberger, direktorica poslovnega sektorja CD, urednica Poslovnega poročila CD za leto 2015

Graf 6.1: Prihodki javnega zavoda Cankarjevega doma za leto 2015⁴⁴



V letu 2015 je imel javni zavod Cankarjev dom največ prihodkov od Ministrstva za kulturo, in sicer 58 % ali 5.071.329. Velik delež prihodkov dosega tudi prodaja storitev na trgu (19,8 %) in prihodki od vstopnic (18,3 %).

Graf 6.2: Odhodki javnega zavoda Cankarjev dom za leto 2015⁴⁵



Iz grafa 6.2 vidimo, da je imel javni zavod Cankarjev dom v letu 2015 največ odhodkov s stroški dela v vrednosti 3.876.550 (44,4 %) in neposredne stroške v vrednosti 2.661.458 (30,5 %). Kar kaže, da znesek Ministrstva za kulturo RS namenjen javnemu zavodu Cankarjev dom v letu 2015 ni bil dovolj za pokritje vseh odhodkov iz poslovanja.

⁴⁴ Izvleček iz Poslovnega poročila CD pripravila:

J. Kramberger, direktorica poslovnega sektorja CD, urednica Poslovnega poročila CD za leto 2015

⁴⁵ Izvleček iz Poslovnega poročila CD pripravila:

J. Kramberger, direktorica poslovnega sektorja CD, urednica Poslovnega poročila CD za leto 2015

Tabela 6.5: Uresničevanje načrtovanih ciljev poslovanja za leto 2015⁴⁶

Kazalniki za merjenje uresničevanja ciljev poslovanja	Načrtovano 2015	Uresničeno 2015
Število prireditev javne službe	1173	1183
Število različnih prireditev javne službe	602	655
Število projektov / dogodkov dejavnosti na trgu	190/800	180/1174
Število obiskovalcev javne službe	302.750	349.482
Število udeležencev prireditev v programu dejavnosti na trgu	150.000	123.247
Število ur priprav, vaj in prireditev v dvoranah CD	35.500	35.500
Delež sredstev MK v celotnem prihodku CD	58 %	58 %
Delež nejavnih prihodkov v celotnem prihodku CD	42 %	42 %
Delež prihodkov javne službe v celotnem prihodku CD	79 %	79 %
Delež prihodkov dejavnosti na trgu v celotnem prihodku CD	21 %	21 %

Iz tabele 6.5 vidimo, da so zaposleni v javnem zavodu Cankarjev dom presegli načrtovane cilje tudi v letu 2015.

Tabela 6.6: Stroški dela javnega zavoda Cankarjev dom po virih financiranja za leto 2015⁴⁷

Stroški dela/izkaz poslovnih dogodkov za leto 2015	Skupaj CD	MK RS	Nejavni prihodki javne službe	Prihodki dejavnosti na trgu	Delež MK RS
	1=2+3+4	2	3	4	
a) plače zaposlenih	2.550.479	1.723.187	291.691	535.601	67,6 %
b) nadomestila zaposlenim	502.043	375.000	21.614	105.429	74,7 %
c) povračila	244.666	162.980	30.307	51.380	66,6 %
d) regres za letni dopust	60.446	44.773	2.979	12.694	74,1 %
e) drugi prejemki zaposlenih (jubilejne, odpravnine, solidarnostna pomoč)	28.136	19.459	2.768	5.908	69,2 %
SKUPAJ (a do e)	3.385.769	2.325.399	349.359	711.012	68,7 %

⁴⁶ Izvleček iz Poslovnega poročila CD pripravila:

J. Kramberger, direktorica poslovnega sektorja CD, urednica Poslovnega poročila CD za leto 2015

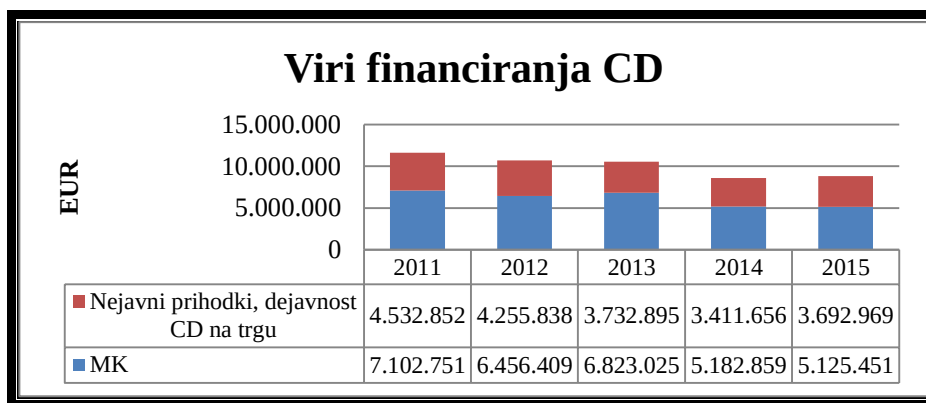
⁴⁷ Izvleček iz Poslovnega poročila CD pripravila:

J. Kramberger, direktorica poslovnega sektorja CD, urednica Poslovnega poročila CD za leto 2015

Nadaljevanje tabele 6.6⁴⁸

Stroški dela/izkaz poslovnih dogodkov za leto 2015	Skupaj CD	MK RS	Nejavni prihodki javne službe	Prihodki dejavnosti na trgu	Delež MK RS
	1=2+3+4	2	3	4	
Skupaj plače in nadomestila (a+b)	3.052.522	2.098.187	313.305	641.030	68,7 %
Skupaj povračila in drugi osebni prejemki (c+d+e)	333.248	227.212	36.054	69.982	68,2 %
Skupaj prispevki in druge dajatve od plač	481.602	347.310	33.156	101.136	72,1 %
Stroški dodatnega pokojninskega zavarovanja	9.179	6.239	1.012	1.927	68,0 %
SKUPAJ STROŠKI DELA ZA LETO 2015	3.876.550	2.678.948	383.527	814.075	69,1 %
Deleži sofinanciranja		69,1 %	9,9 %	21,0 %	

Iz tabele 6.6 vidimo, da je Ministrstvo za kulturo prispevalo v letu 2015 za plače in nadomestila zaposlenim v javnem zavodu Cankarjev dom, 69,1 %. Preostalo so zaposleni pridobili z dejavnostjo na trgu.

Graf 6.3: Viri financiranja javnega zavoda Cankarjev dom⁴⁹

Graf 6.3 prikazuje vire financiranja CD. Sredstva MK so se v petih letih zmanjšala za kar 27,5 %, ki so jih zaposleni morali nadomesti z dejavnostjo na trgu. Ta sredstva se zelo bližajo deležu Ministrstva za kulturo oziroma razmerju 1:1.

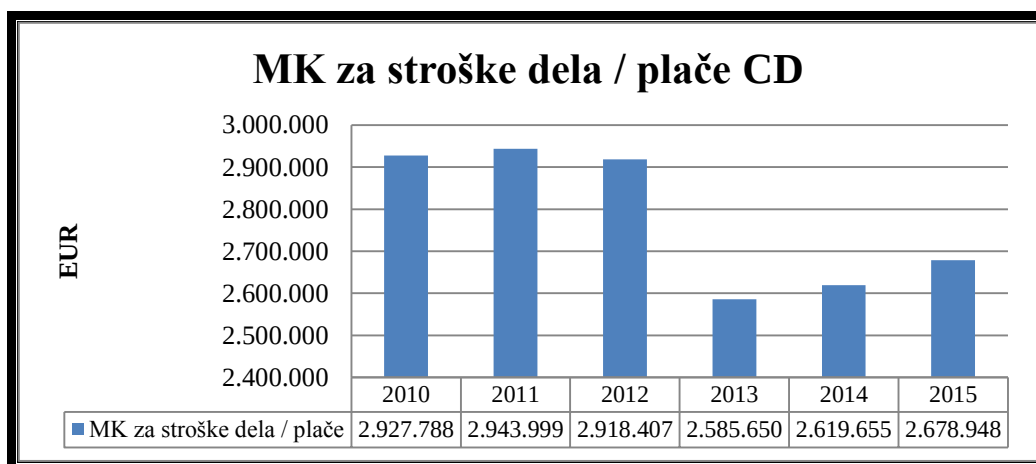
⁴⁸ Izvleček iz Poslovnega poročila CD pripravila:

J. Kramberger, direktorica poslovnega sektorja CD, urednica Poslovnega poročila CD za leto 2015

⁴⁹ Izvleček iz Poslovnega poročila CD pripravila:

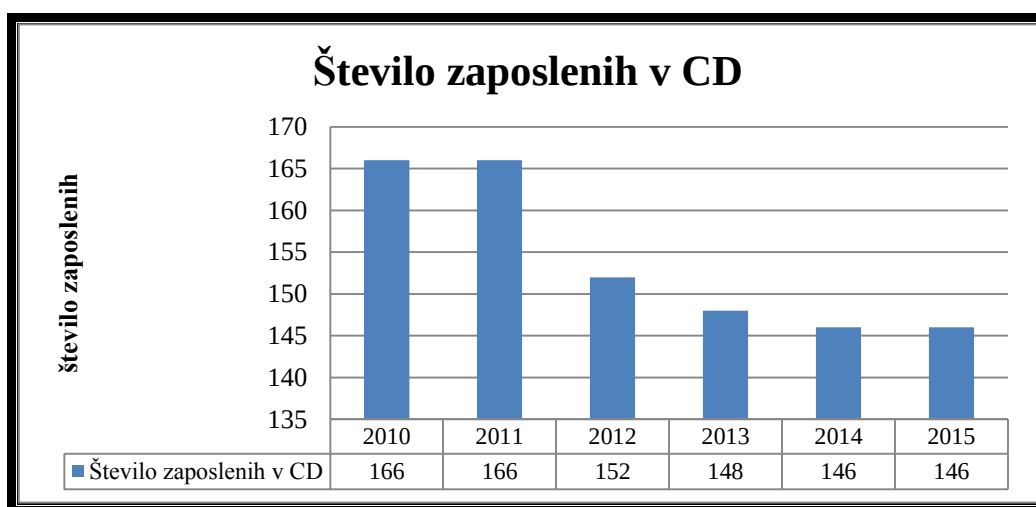
J. Kramberger, direktorica poslovnega sektorja CD, urednica Poslovnega poročila CD za leto 2015

Graf 6.4: Stroški Ministrstva za kulturo glede na izplačilo plač in stroškov dela do javnega zavoda Cankarjev dom⁵⁰



Iz grafa 6.4 je razvidno, da je Ministrstvo za kulturo (kot ustanovitelj) rahlo povečalo sredstva za izplačilo plač javnemu zavodu Cankarjev dom v letu 2015 in jih s tem pokrilo v višini 69,1 %. Razliko je javni zavod Cankarjev dom predvsem pridobil na trgu.

Graf 6.5: Število vseh zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom⁵¹



Iz grafa 6.5 vidimo, da je bilo leta 2015 enako število zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom, kljub temu pa so izvedli sto prireditev več kot v letu 2014.

⁵⁰ Vir: Jana Kramberger: Analize poslovanja CD 2015

⁵¹ Vir: Jana Kramberger: Analize poslovanja CD 2015

6.4 Sklep

Na podlagi analize narave dela javnega zavoda Cankarjev dom, sestave in strukture zaposlenih ter financiranja je mogoče potrditi teze, da je treba za večjo motivacijo in učinkovitost delovanja javnega zavoda Cankarjev dom spremeniti plačni sistem v prid značilnostim narave dela zavoda, in sicer:

- če je tržni del del ponudbe, je treba omogočiti variabilnost tudi v nagradi iz prihodkov tržnega sektorja, kar lahko predstavlja variabilni del plače in vir motivacije za delo;
- zaradi velikega dela tehničnih zaposlenih, ki so v okviru plačnega sistema enotnega javnega sektorja nizko ovrednoteni, a hkrati izjemno pomembni za kakovost storitev, je treba omogočiti prilagoditev plačne lestvice glede na pomen delovnega mesta v naravi storitev;
- zaradi majhnega kroga strokovnjakov dejavnosti in nakopičenih izkušenj dolgoletnega zaposlenega je treba omogočiti mehanizem nagrajevanja stalnosti oziroma prenosa znanja in izkušenj v meri, da ostaja zaposlitev v CD konkurenčna.

Za potrditev hipoteze in predstavitev podrobnejše analize je sestavni del magistrske naloge raziskava–vprašalnik.

7 Raziskava

Prvi del magistrskega dela se začne z opisom značilnosti širšega javnega sektorja, ki ima poudarek na izbranem sklopu–analizi javnega zavoda, ob tem bodo posamezni parametri nujnih sprememb kot pogoja izboljšanja motivacije zaposlenih in posledično boljšega poslovanja posebej analizirani na podlagi ankete v izbranem javnem zavodu. V drugem delu magistrskega dela avtor interpretira zbrane podatke, pridobljene s kvantitativno metodo, in tako preveri postavljene hipoteze.

Ob uveljavitvi novega plačnega sistema in poznejšem preoblikovanju parametrov določanja plač v okviru ZUJF⁵² so se namreč pokazale nedoslednosti in pomanjkljivosti novega plačnega sistema, ki ne omogoča nagrajevanja in s tem motivacije zaposlenih po posameznih področjih javnega sektorja. Avtor za primer raziskave določi javni zavod Cankarjev dom v Ljubljani, opiše trenutne razmere na področju nagrajevanja zaposlenih kot posledico enotnega plačnega sistema. Poda ključno analizo stanja na podlagi raziskave in ankete med zaposlenimi ter napiše ključne ugotovitve, ki jih podpirajo podložene hipoteze. V strokovni literaturi ne obstajajo raziskave, ki bi na podlagi simulacije predloženega modela ponudile alternativo sedanjemu plačilnemu sistemu v Sloveniji, ki ob svoji uvedbi ni upošteval značilnosti, temelječe na raznovrstnosti javne uprave. Izziv magistrske naloge je zato simulacija trenutno veljavnega plačnega sistema v izbranem javnem zavodu kot vključenem v aktualni plačilni sistem, ki ne omogoča motivacije zaposlenih, ne merjenja kakovosti ali spremljanja učinkovitosti.

Omenjeno dejstvo namreč vpliva na podoptimalno upravljanje z zaposlenimi ter avtonomnost v vodenju lastne politike v skladu z zahtevami in naravo javnega zavoda. Na podlagi analize dejavnikov izboljšave plačne politike izbranega javnega zavoda avtor predloži model nabora sistemskih dejavnikov (denarni, nedenarni, normativni) za izboljšanje plačnega sistema v izbranem javnem zavodu.

⁵² Zakon o uravnoteženju javnih financ

Ob tem avtor obrazloži razloge za diferenciacijo plačnega sistema glede na specifičnost izbranega javnega zavoda kot primera raziskave, ki bi lahko služil kot model dobre prakse za druge javne zavode v Sloveniji.

7.1 Zbiranje podatkov, opis vprašalnika in zanesljivost vprašalnika

Zbiranje podatkov je potekalo od 11. do 23. 12. 2015 v javnem zavodu Cankarjev dom v Ljubljani. Podatke smo zbirali prek spleta (spletna anketa) in v fizični obliki. Uporabili smo primarno statistično analizo, saj smo sami izdelali anketni vprašalnik. Razdelili smo 128 vprašalnikov. V javnem zavodu Cankarjev dom je bilo na dan začetka raziskave zaposlenih 146 ljudi. Skupaj ustrezno izpolnjenih vprašalnikov je bilo 96, od tega sta bila dva vprašalnika delno izpolnjena, ki pa se vseeno štejeta kot pravilno izpolnjena vprašalnika. V fizični obliki zbiranja podatkov smo dobili 64 pravilno izpolnjenih anketnih vprašalnikov, medtem ko smo prek spletne ankete dobili 30 pravilno izpolnjenih vprašalnikov (in dva delno). Skupno število neustreznih vprašalnikov je 32. Tako imamo 73–odstotni izkupiček izpolnjenih vprašalnikov.

7.1.1 Opis vprašalnika

Anketni vprašalnik ima 14 vprašanj in 27 spremenljivk oziroma štiri sklope vprašanj. V prvem sklopu so zajeta osnovna vprašanja (ali so anketiranci zadovoljni s plačnim sistemom v javnem zavodu Cankarjev dom, ali anketiranci poznajo, kako je določena njihova osnovna plača, kako ocenjujejo razmerje med fiksnim in variabilnim delom plač v javnem zavodu Cankarjev dom, kako ocenjujejo napredovanje v javnem zavodu Cankarjev dom, koliko časa so zaposleni in katero delovno mesto opravljajo). Drugi in tretji sklop vprašanj se nanašata na stališča do plačnega sistema v javnem zavodu Cankarjev dom (ali anketiranci ocenjujejo plačni sistem kot dober, ali so zadovoljni z njim, ali ocenjujejo, da plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom ni ustrezen, ker ne dopušča napredovanja, ni pravičen, ker niso motivirani, in ali bi bili anketiranci zadovoljni s plačnim sistemom v javnem zavodu Cankarjev dom, če bi imeli višjo plačo).

Vprašanja v drugem in tretjem sklopu so bila merjena na lestvici od 1 do 6, pri čemer je 1 pomenilo sploh se ne strinjam, 2 se ne strinjam, 3 delno se ne strinjam, 4 sem neodločen, 5 delno se strinjam in 6 popolnoma se strinjam. Zadnji, četrti sklop vprašanj vsebuje demografska vprašanja (spol, starost in izobrazba anketirancev ter višina neto dohodka). Pri sestavi vprašalnika smo si pomagali s podobnim anketnim vprašalnikom Darje Jeseničnik iz diplomske naloge Analiza plačnega sistema v podjetju X. Vprašanje, ki ga je postavila študentka Darja Jeseničnik Kako ocenjujete razmerje med fiksnim in variabilnim delom plač v vašem podjetju?, z izbiro odgovora kot ustrezno ali premajhno, smo tako postavili lastno vprašanje Fiksni del plače je osnovna plača zaposlenega, variabilni del pa je lahko redna delovna uspešnost, delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela ali delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

Kako vi ocenjujete razmerje med fiksnim in variabilnim delom plač v javnem zavodu CD? z možnostjo odgovora preveliko, ustrezno, premajhno in ne vem. Iz diplomske naloge oziroma iz anketnega vprašalnika, ki ga je uporabila študentka, smo vzeli in dodelali še eno vprašanje, in sicer Ocenite učinkovitost vašega plačnega sistema z vidika motivacije, socialnega in strokovnega (finančnega) vidika, z možnostjo odgovora 1 – zelo slaba, 2 – slaba, 3 – srednja, 4 – dobra in 5 – zelo dobra. Vprašanje smo razdelili na tri vprašanja, in sicer na Plačni sistem v javnem zavodu CD je z vidika motivacije dober, Plačni sistem v javnem zavodu CD je s socialnega vidika dober in Plačni sistem v javnem zavodu CD je s finančnega vidika dober, z možnostjo odgovora 1 – sploh se ne strinjam, 2 – se ne strinjam, 3 – delno se ne strinjam, 4 – sem neodločen, 5 – delno se strinjam, 6 – popolnoma se strinjam.

Preden smo izvedli analizo, smo anketni vprašalnik poslali v pregled Jani Kramberger iz javnega zavoda Cankarjev dom, ki nam je poslala anketni vprašalnik s pripombami oziroma predlaganimi spremembami / popravki. Anketni vprašalnik smo v skladu s pripombami in popravki spremenili.

7.1.2 Zanesljivost vprašalnika

Cronbach alfa meri zanesljivost vprašalnika na osnovi korelacij med spremenljivkami. Vrednosti, ki jih Cronbach alfa lahko zavzame, so med 0 in 1 (Šifrer in Bren, 2011, 34).

Da je vprašalnik zelo zanesljiv oziroma zanesljiv, mora biti vrednost Cronbachovega koeficienta alfa večja od 0,5. Vrednost nad 0,8, pomeni, da je vprašalnik zelo zanesljiv.

Tabela 7.1: Statistika zanesljivosti za drugi sklop vprašanj

Cronbachov koeficient alfa	Cronbachov koeficient alfa – standardiziran	N – število spremenljivk
,955	,955	4

Iz tabele 7.1 je razvidno, da je vrednost Cronbachovega koeficienta alfa za drugi sklop vprašanj visoka, saj znaša 0,955, kar pomeni, da je drugi sklop vprašalnika zelo zanesljiv.

Tabela 7.2: Statistika zanesljivosti za tretji sklop vprašanj

Cronbachov koeficient alfa	Cronbachov koeficient alfa – standardiziran	N – število spremenljivk
,786	,780	8

Iz tabele 7.2 je razvidno, da je vrednost Cronbachovega koeficienta alfa za tretji sklop vprašanj visoka, saj znaša 0,780, kar pomeni, da je tretji sklop vprašalnika zanesljiv.

Tabela 7.3: Koeficient korelacije med posamezno spremenljivko in vsemi postavkami

	Povprečna vrednost brez posamezne spremenljivke	Varianca posamezne spremenljivke	Koeficienti korelacije med posamezno spremenljivko in vsemi (zajetimi) spremenljivkami	Kvadrat multiple korelacije	Cronbachov koeficient alfa brez posamezne spremenljivke
V javnem zavodu CD bi bilo treba spremeniti trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen.	31,58	32,224	,748	,714	,715
Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.	31,20	34,926	,608	,761	,743
Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen.	31,53	32,948	,749	,764	,717
Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD ne morem napredovati, čeprav bi glede na rezultate moral/-a.	31,70	32,147	,735	,589	,717
Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/-a.	31,34	36,424	,540	,364	,755
S svojo plačo v javnem zavodu CD sem zadovoljen/-a.	32,14	48,600	,202	,122	,853
Če bi bilo mogoče, bi za javni sektor v Sloveniji, predlagal/-a nov, ustrežnejši plačni sistem.	30,48	38,252	,570	,417	,755
Če bi imel/-a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem.	30,81	39,006	,291	,432	,797

Vrednost Cronbachovega koeficienta alfa za drugi sklop vprašanj, če bi odstranili spremenljivko S svojo plačo v javnem zavodu CD sem zadovoljen/-a, bi bila 0,853. Ker pa vse spremenljivke visoko korelirajo, tako ne bomo izločili nobene spremenljivke. To je razvidno iz tabele 7.3.

7.2 Populacija in vzorec ter frekvence odgovorov

Populacija so bili zaposleni v javnem zavodu Cankarjev dom, ki so od 11. do 23. 12. 2015 izpolnjevali anketni vprašalnik. Vzorec je naključen in reprezentativen, saj je imela vsaka enota (anketiranec) možnost enakega izbora.

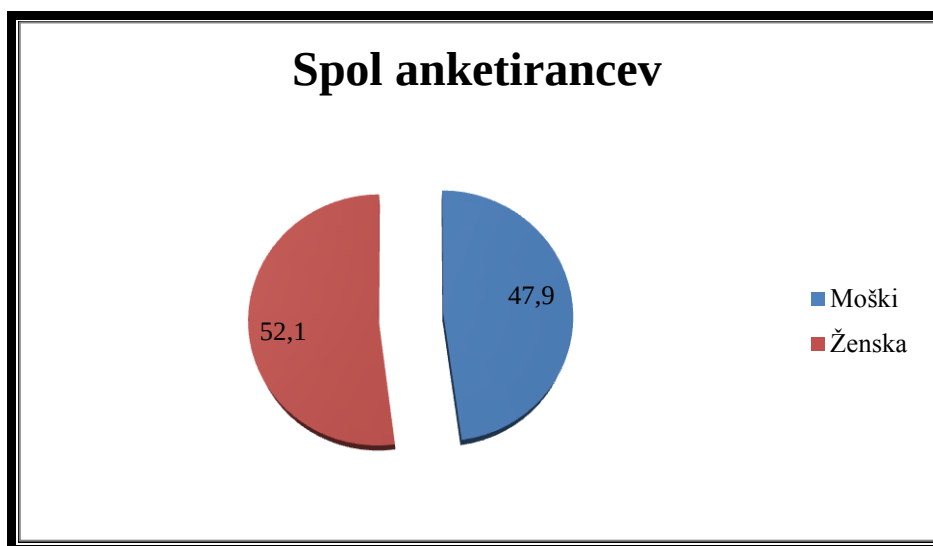
V anketo se je vključilo 128 od vseh 146 zaposlenih. Od 128 zaposlenih, ki so prevzeli anketo (povezava na spletno anketo oziroma v tiskani obliki), pa je celotno anketo izpolnilo 96 zaposlenih.

Tabela 7.4: Spol in starost vseh zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom

Star. Skupina	Moški	Ženski	Skupaj
do 30	5	2	7
31–40	16	12	28
41–54	41	31	72
nad 55	24	15	39
Skupaj	86	59	146

Iz tabele 7.4 vidimo, da je delež moških zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom v odstotkih 59,3 %, žensk pa 40,7 %. Po starostnih skupinah je delež moških v odstotkih naslednji: pri skupini do 30 let je 5 %, za starostno skupino 31–40 je 18,6 %, pri starostni skupini 41–54 je 49,6 % in pri starostni skupini nad 55 let je 26,8 %. V spodnjih grafih bomo prikazali spol, starost in izobrazbo anketirancev v javnem zavodu Cankarjev dom.

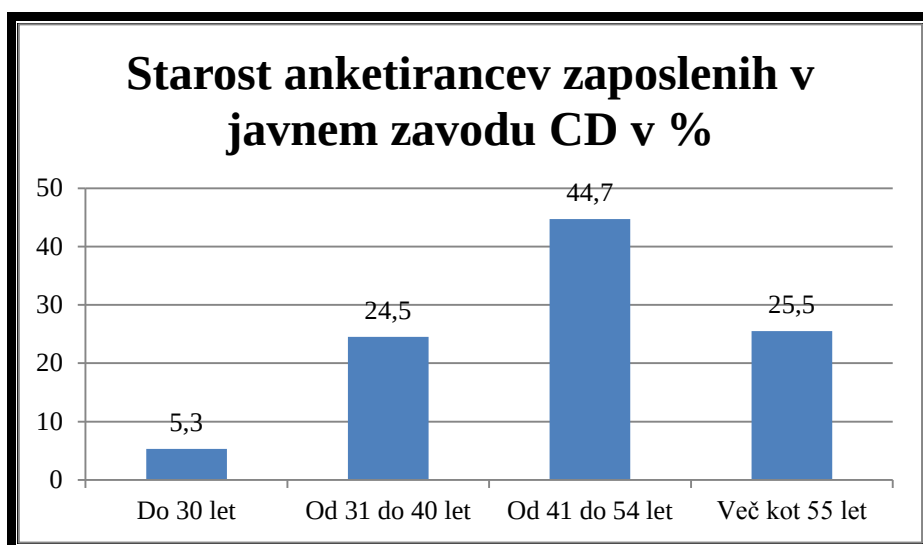
Graf 7.1: Razvrstitev 96 anketirancev po spolu v javnem zavodu Cankarjev dom



Iz grafa 7.1 je razvidno, da je bilo anketirank 50, oziroma 52,1 %. Moških anketirancev je bilo 46.

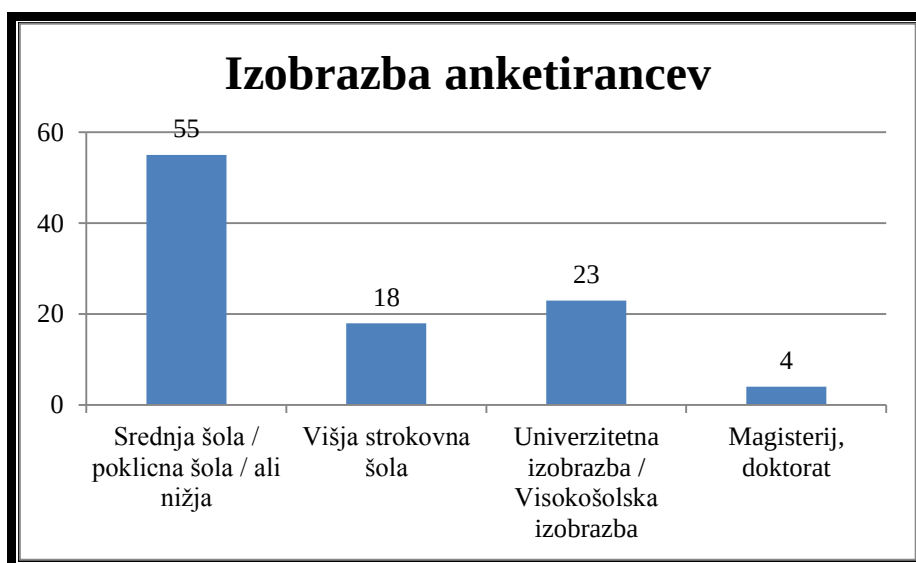
Pretežen del moških je namreč zaposlen na področju tehnične izvedbe prireditev, področju obratovanja in vzdrževanja ter varovanja (64 zaposlenih). Večina od njih nima dostopa do internetne povezave oziroma elektronske pošte. Zato je tudi manjši delež moških pri anketiranju, čeprav ti tvorijo v javnem zavodu Cankarjev dom 59,6 % vseh zaposlenih.

Graf 7.2: Starost anketirancev zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom



Iz grafa 7.2 je razvidno, da največ anketirancev spada v starostno skupino od 41 do 55 let (44,7 %), sledi starostna skupina več kot 55 let (25,5 %) in od 31 do 40 let (24,5 %).

Graf 7.3: Izobrazba anketirancev v javnem zavodu Cankarjev dom⁵³



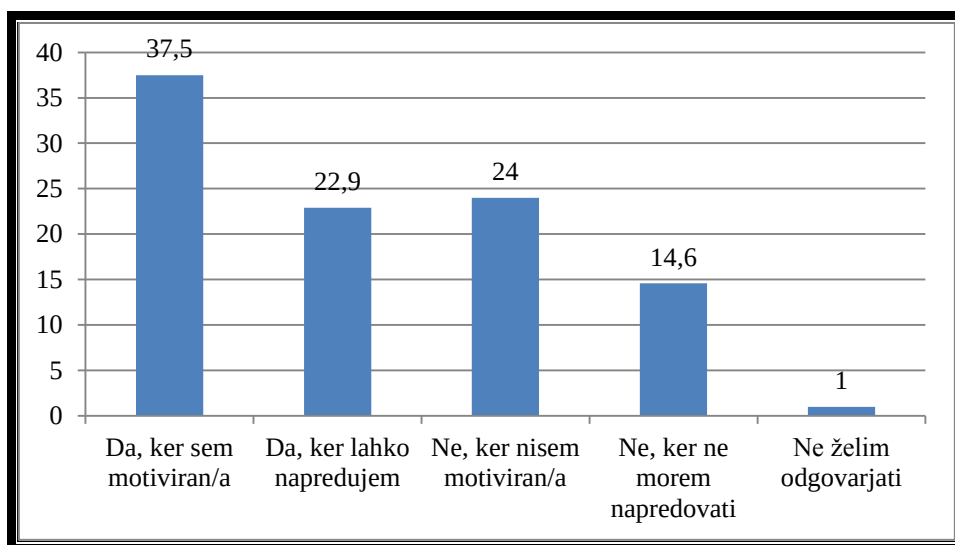
Iz grafa 7.3 vidimo, da ima največ anketirancev s končano srednjo, poklicno ali nižjo šolo (55 %). Anketiranci z univerzitetno ali visokošolsko izobrazbo tvorijo skupaj 41 %.

⁵³ Vir: Janja Kolenc, javni zavod Cankarjev dom

7.2.1 Frekvence odgovorov

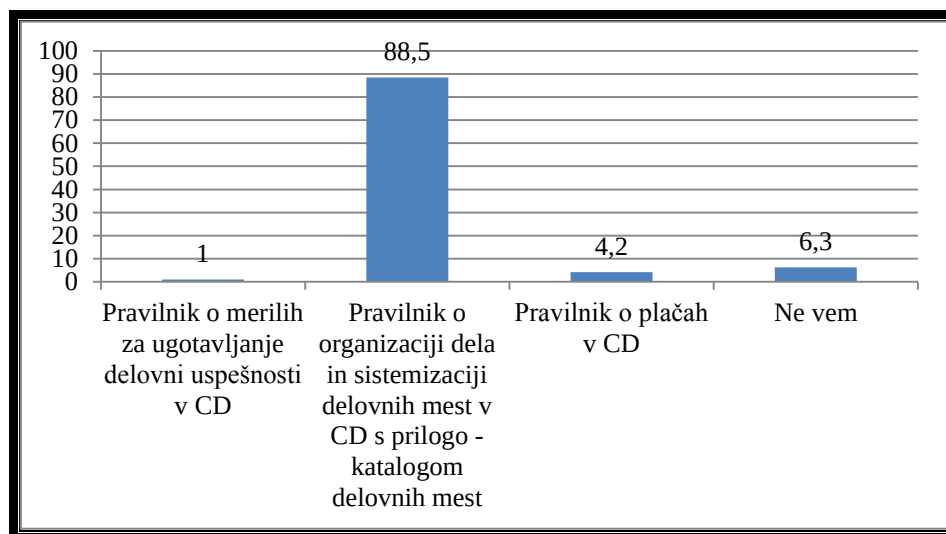
Spodaj bomo prikazali frekvence odgovorov za naslednja vprašanja: Ali ste zadovoljni s plačnim sistemom v javnem zavodu Cankarjev dom? in Ali veste, v katerem internem aktu CD je določena osnovna plača vašega delovnega mesta?. Fiksni del plače je osnovna plača zaposlenega, variabilni del pa je lahko redna delovna uspešnost, delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela ali delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Kako vi ocenjujete razmerje med fiksnim in variabilnim delom plač v javnem zavodu CD? Javni uslužbenci lahko na delovnem mestu pridobijo višji plačni razred (redno napredujejo), če z letnimi ocenami zberejo predpisano število točk. Ali ocenjujete, da so takšni pogoji glede napredovanja potrebni?, Ali menite, da je letna ocena vodje ustrezna podlaga za napredovanje v javnem zavodu CD? in Ali menite, da je podana letna ocena vodje PRAVIČNA in s tem realna podlaga za napredovanje v javnem zavodu CD?

Graf 7.4: Ali ste zadovoljni s plačnim sistemom v javnem zavodu CD?



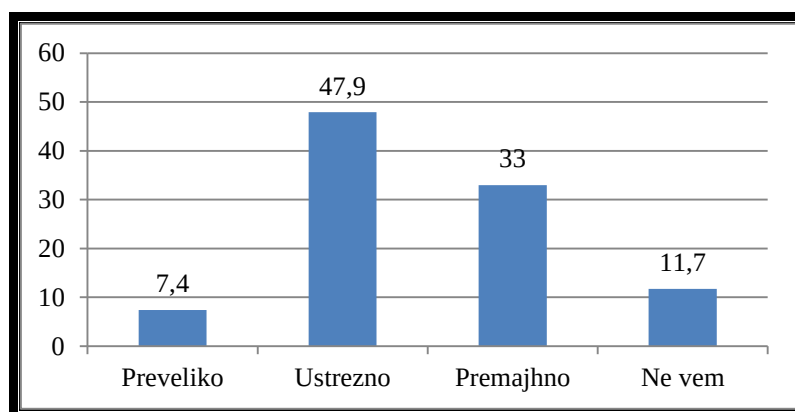
Iz grafa 7.4 razberemo, da je kar 37,5 % anketirancev na vprašanje Ali ste zadovoljni s plačnim sistemom v javnem zavodu Cankarjev dom? odgovorilo z Da, ker sem motiviran/–a. Sledijo anketiranci, ki so izbrali odgovor Ne, ker nisem motiviran/–a, delež teh je 24 %. Sledijo anketiranci z odgovorom Da, ker lahko napredujem (22,9 %).

Graf 7.5: Ali veste, v katerem internem aktu CD je določena osnovna plača vašega delovnega mesta?



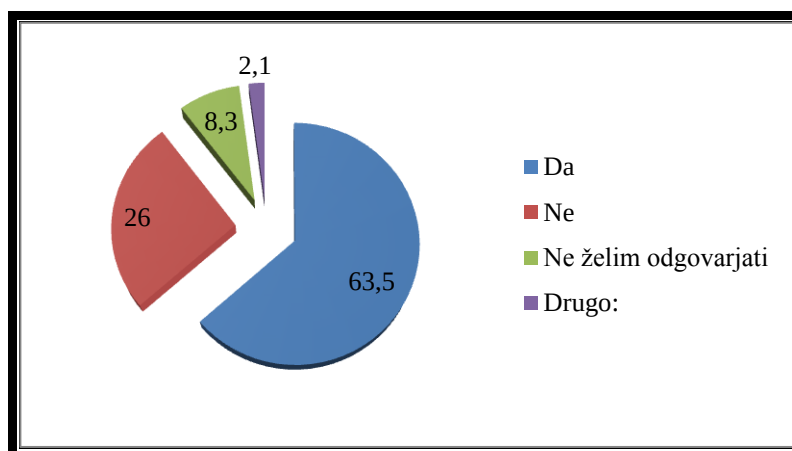
Na vprašanje Ali veste, v katerem internem aktu Cankarjevega doma je določena osnovna plača vašega delovnega mesta? je 88,5 % anketirancev izbralo odgovor Pravilnik o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest v Cankarjevem domu (glej graf 7.5).

Graf 7.6: Kako vi ocenjujete razmerje med fiksnim in variabilnim delom plač v javnem zavodu CD?



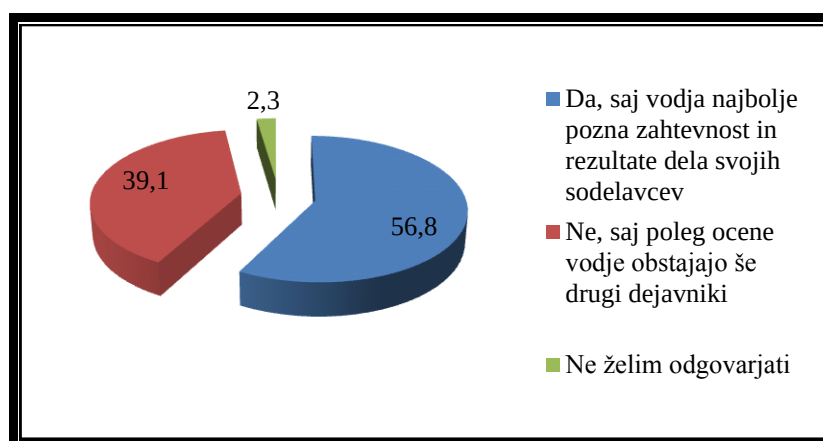
Iz grafa 7.6 je razvidno, da je 47,9 % anketirancev ocenilo, da je razmerje med fiksnim in variabilnim delom plač v javnem zavodu Cankarjev dom ustrezno. Da je razmerje premajhno, je ocenilo 33 % anketirancev.

Graf 7.7: Javni uslužbenci lahko na delovnem mestu pridobijo višji plačni razred (redno napredujejo), če z letnimi ocenami zberejo predpisano število točk. Ali ocenjujete, da so takšni pogoji glede napredovanja potrebni?



Iz grafa 7.7 vidimo, da je 63,5 % anketirancev na vprašanje Javni uslužbenci lahko na delovnem mestu pridobijo višji plačni razred (redno napredujejo), če z letnimi ocenami zberejo predpisano število točk – ali ocenjujete, da so takšni pogoji glede napredovanja potrebni? odgovorilo z da. Nekaj anketirancev je izbralo odgovor drugo, odgovora prilagamo: Mislim, da samo ocenjevanje ni realno, preveč je lahko kolegialno in nestrokovno ter So potrebni, a na krajši časovni razmik.

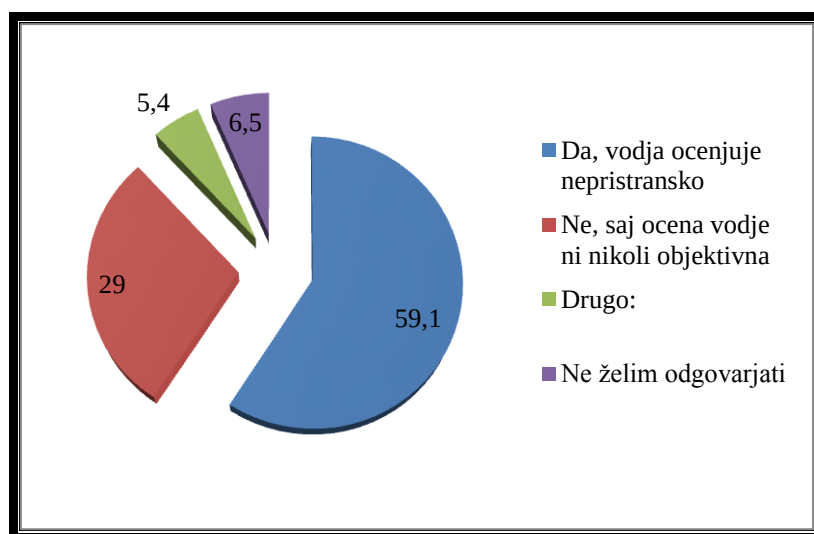
Graf 7.8: Ali menite, da je letna ocena s strani vodje ustrezna podlaga za napredovanje v javnem zavodu CD?



Velika večina anketirancev (glej graf 7.8), to je 56,8 %, je na vprašanje Ali menite, da je letna ocena vodje ustrezna podlaga za napredovanje v javnem zavodu CD? odgovorilo z da, saj vodja najboljše pozna zahtevnost in rezultate dela svojih sodelavcev.

Na drugi strani pa je 39,1 % anketirancev izbralo odgovor ne, saj poleg ocene vodje obstajajo še drugi dejavniki. Anketiranci so navedli nekaj dejavnikov: medsebojno ocenjevanje sodelavcev poleg ocene vodje; naprimer sistem kompetenc; ocene vodij pogosto niso pravične; odnos do strank, sodelovanje na drugih področjih, sodelovanje z drugimi oddelki; osebni konflikt s predpostavko; rezultati dela; uravnilovka in vodja premalo pozna proces dela.

Graf 7.9: Ali menite, da je podana letna ocena od vodje PRAVIČNA in s tem realna podlaga za napredovanje v javnem zavodu CD?



Na vprašanje Ali menite, da je podana letna ocena od vodje PRAVIČNA in s tem realna podlaga za napredovanje v javnem zavodu CD? je 59,1 % anketirancev odgovoril z da, vodja ocenjuje nepristransko (glej graf 7.9). Medtem ko je 29 % anketirancev je izbralo odgovor ne, saj ocena vodje ni nikoli objektivna. Majhen delež anketirancev (5,4 %) je izbralo možnost odgovora drugo: Če je vodja objektivna, je ocena lahko pravična; Da, potencialno je ocena objektivna, ker ima vodja pregled nad vsemi delavci v oddelku; Kolikor je pač lahko; Ni nujno pravična in Odvisno od vodje, pri nekaterih da, pri drugih ne.

7.3 Opisna statistika

Pred uporabo faktorske analize smo preverili vrednosti asimetrije in sploščenosti ter aritmetično sredino spremenljivk. V analizo so bile vzete tiste spremenljivke, ki so na lestvici od 1 do 6 merile stališča do plačnega sistema v javnem zavodu Cankarjev dom oziroma spremenljivke iz drugega in tretjega sklopa vprašalnika.

Pred izvedbo faktorske analize smo preverili vrednosti asimetrije in sploščenosti pri spremenljivkah (Plačni sistem v javnem zavodu CD je z vidika motivacije dober; Plačni sistem v javnem zavodu CD je s socialnega vidika dober; Plačni sistem v javnem zavodu CD je s finančnega vidika dober; S sedanjim plačnim sistemom v javnem zavodu CD sem zadovoljen/–a; V javnem zavodu CD bi bilo treba spremeniti trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen; Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja; Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen; Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD ne morem napredovati, čeprav bi glede na rezultate moral/–a; Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/–a; S svojo plačo v javnem zavodu CD sem zadovoljen/–a; Če bi bilo mogoče, bi za javni sektor v Sloveniji, predlagal/–a nov, ustrežnejši plačni sistem; Če bi imel/–a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem) ali so v dovoljeni meri oziroma vrednost ni prevelika in premajhna.

Vse spremenljivke imajo vrednost asimetrije in sploščenosti v intervalu med –3 in 3. Najvišja aritmetična sredina je pri spremenljivki Če bi bilo mogoče, bi za javni sektor v Sloveniji predlagal/–a nov ustrežnejši plačni sistem (5,33). Pomeni, da bi anketiranci oziroma zaposleni v javnem zavodu Cankarjev dom, če bi lahko, spremenili trenutni plačni sistem oziroma bi predlagali nov plačni sistem v RS za javni sektor. Spremenljivka Plačni sistem v javnem zavodu CD je s finančnega vidika dober, ima najmanjšo aritmetično sredino (3,12), to pomeni, da zaposleni v javnem zavodu Cankarjev dom niso zadovoljni s trenutnim plačnim sistemom, saj ta ni dober s finančnega vidika.

7.4 Uporabljene metode

Za preverjanje postavljenih tez, s tem pa posledično tudi hipotezo *Sedanji plačilni sistem javnega zavoda Cankarjev dom v okviru plačnega sistema javnega sektorja Sloveniji je rigiden, ne upošteva specifičnosti posameznega javnega zavoda ter ne omogoča avtonomije in prilagodljivosti, ki lahko vplivata na večjo učinkovitost javnega zavoda, večjo finančno vzdržnost ter motivacijo zaposlenih v javnem zavodu* bomo uporabili faktorsko analizo, s katero bomo zmanjšali število merjenih spremenljivk in dobili faktorje, ki jih bomo uporabili pri večkratni in diskriminanti analizi (Šifrer in Bren, 2011).

7.4.1 Faktorska analiza za faktor »Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober«

Faktorsko analizo smo uporabili, ker smo želeli zmanjšati število merjenih spremenljivk. Uporabili smo spremenljivke iz drugega sklopa vprašalnika, torej spremenljivke, ki so na lestvici od 1 do 6 merila stališča do plačnega sistema, ali je plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom glede na finančni, socialni in motivacijski vidik dober. Najprej smo preverili, ali je determinanta za korelacijsko matriko ustrezna. Vrednost determinante je 0,089, to pomeni, da ni multikolinearnosti med spremenljivkami, zato smo naprej preverili KMO vrednost (Šifrer in Bren, 2011).

Tabela 7.5: Vrednost KMO

Kaiser–Meyer–Olkinova mera ustreznosti vzorca		,757
Bartlettov Test ofsferičnosti	Približek hi–kvadrata	222,670
	ps	3
	p–vrednost	,000

Iz tabele 7.5 razberemo vrednost KMO, ta znaša 0,757. Ker je vrednost KMO večja od 0,5, pomeni, da so spremenljivke primerne za nadaljnjo analizo. Če bi bila vrednost KMO pod 0,5, bi pomenilo, da podatki niso ustrezni, v tem primeru bi morali izločiti eno od spremenljivk in ponoviti faktorsko analizo (Šifrer in Bren, 2011).

Tabela 7.6: Komunalitete spremenljivk

	Začetna	Ekstrahirana
Plačni sistem v javnem zavodu CD je z vidika motivacije dober.	1,000	,852
Plačni sistem v javnem zavodu CD je s socialnega vidika dober.	1,000	,873
Plačni sistem v javnem zavodu CD je s finančnega vidika dober.	1,000	,899

Ker je bila vrednost KMO ustrezna, smo tako preverili še vrednosti komunalitete pri spremenljivkah. Iz tabele 7.6 razberemo, da ima spremenljivka Plačni sistem v javnem zavodu CD je s finančnega vidika dober najvišjo ekstrahirano vrednost komunalitete (0,899). Če bi ena od spremenljivk imela ekstrahirano vrednost komunalitete manj kot 0,3, bi pomenilo, da spremenljivka ni ustrezna in bi jo bilo treba izločiti. V našem primeru imajo vse spremenljivke ekstrahirano vrednost visoko, bolj ko se ekstrahirana vrednost približuje vrednosti 1, bolj so spremenljivke povezane (Šifrer in Bren, 2011).

Tabela 7.7: Začetna lastna vrednost in varianca izločenih faktorjev

Faktor	Začetna lastna vrednost			Ekstrahirana vsota faktorskih uteži		
	Skupaj	% Variance	Kumulativni %	Skupaj	% Variance	Kumulativni %
1	2,623	87,441	87,441	2,623	87,441	87,441
2	,226	7,550	94,991			
3	,150	5,009	100,000			

S faktorško analizo smo dobili en faktor, ki smo ga poimenovali Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober (glej tabelo 7.7). Začetna lastna vrednost faktorja je 2,623. S faktorjem pojasnimo 87,4 % skupne variance, v družboslovju je pričakovati, da je skupna varianca izločenih faktorjev 30 %, v našem primeru pojasnimo zadosti variance (Šifrer in Bren, 2011).

Tabela 7.8: Pravokotno rotirana matrika

	Faktor
	1
Plačni sistem v javnem zavodu CD je s finančnega vidika dober.	,948
Plačni sistem v javnem zavodu CD je s socialnega vidika dober.	,934
Plačni sistem v javnem zavodu CD je z vidika motivacije dober.	,923

Ker smo z izločenim faktorjem pojasnili zadosti skupne variance, smo s pravokotno rotirano matriko, znotraj faktorja, dobili enakomerno porazdeljene spremenljivke (glej tabelo 7.8).

Prva spremenljivka, ki je najbolj povezana s faktorjem Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober, je spremenljivka Plačni sistem v javnem zavodu CD je s finančnega vidika dober, saj ima najvišjo faktorsko utež (0,948). Sledita spremenljivki Plačni sistem v javnem zavodu CD je s socialnega vidika dober in Plačni sistem v javnem zavodu CD je z vidika motivacije dober, obe imata visoko faktorsko utež (0,934 in 0,923) (Šifrer in Bren, 2011).

7.4.2 Faktorska analiza za faktor »Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja«

Faktorsko analizo smo uporabili, ker smo želeli zmanjšati število merjenih spremenljivk. Uporabili smo spremenljivke iz tretjega sklopa vprašalnika, torej spremenljivke, ki so na lestvici od 1 do 6 merila stališča do plačnega sistema, ali je plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom ustrezen, pravičen, ali dopušča dovolj hitro napredovanje ter ali plačni sistem motivira zaposlene. Najprej smo preverili, ali je determinanta za korelacijsko matriko ustrezna. Vrednost determinante je 0,043, to pomeni, da ni multikolinearnosti med spremenljivkami. Zaradi tega smo naprej preverili vrednost KMO (Šifrer in Bren, 2011).

Tabela 7.9: Vrednost KMO

Kaiser–Meyer–Olkinova mera ustreznosti vzorca		,843
Bartlettov test sferičnosti	Približek hi–kvadrata	283,978
	Ps	10
	p–vrednost	,000

Iz tabele 7.9 razberemo vrednost KMO, ta znaša 0,843. Ker je vrednost KMO večja od 0,5, pomeni, da so spremenljivke primerne za nadaljnjo analizo.

Tabela 7.10: Komunalitete spremenljivk

	Začetna	Ekstrahirana
V javnem zavodu CD bi bilo treba spremeniti trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen.	1,000	,742
Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.	1,000	,778
Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen.	1,000	,824
Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD ne morem napredovati, čeprav bi glede na rezultate moral/–a.	1,000	,699
Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/–a.	1,000	,432

Ker je bila vrednost KMO ustrezna, smo tako preverili še vrednosti komunalitete pri spremenljivkah. Iz tabele 7.10 razberemo, da ima spremenljivka Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen najvišjo ekstrahirano vrednost komunalitete (0,824).

Tabela 7.11: Začetna lastna vrednost in varianca izločenih faktorjev

Faktor	Začetna lastna vrednost			Ekstrahirana vsota faktorskih uteži		
	Skupaj	% Variance	Kumulativni %	Skupaj	% Variance	Kumulativni %
1	3,474	69,488	69,488	3,474	69,488	69,488
2	,693	13,865	83,353			
3	,371	7,414	90,767			
4	,299	5,989	96,755			

Iz tabele 7.11 vidimo, da smo s faktorsko analizo dobili en faktor, ki smo ga poimenovali Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja. Začetna lastna vrednost faktorja je 3,474. S faktorjem pojasnimo 69,5 % skupne variance, v družboslovju se pričakuje, da je skupna varianca izločenih faktorjev 30 %, v našem primeru pojasnimo zadosti variance (Šifrer in Bren, 2011).

Tabela 7.12: Pravokotno rotirana matrika

	Faktor
	1
Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen.	,908
Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.	,882
V javnem zavodu CD bi bilo treba spremeniti trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen.	,861
Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD ne morem napredovati, čeprav bi glede na rezultate moral/-a.	,836
Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/-a	,657

Ker smo z izločenim faktorjem pojasnili zadosti skupne variance, smo s pravokotno rotirano matriko, znotraj faktorja, dobili enakomerno porazdeljene spremenljivke (glej tabela 7.12). Prva spremenljivka, ki je najbolj povezana s faktorjem Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja, je spremenljivka Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen, saj ima najvišjo faktorsko utež (0,908). Sledijo še druge spremenljivke, ki majo tudi visoke faktorske uteži, razen spremenljivke Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/-a, ki ima najnižjo faktorsko utež (0,657) (Šifrer in Bren, 2011).

7.4.3 Večkratna regresija za prvo tezo

Z večkratno regresijo bomo preverili, ali na odvisno spremenljivko S sedanjim plačnim sistemom v javnem zavodu CD sem zadovoljen vpliva faktor Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober ter motivacija in napredovanje zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom.

Tabela 7.13: Opisna statistika

	Aritmetična sredina	Standardni odklon	N
S sedanjim plačnim sistemom v javnem zavodu CD sem zadovoljen/–a.	3,23	1,51	94
Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/–a.	4,50	1,30	94
Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.	4,59	1,37	94
Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober.	,011	,998	94

V tabeli 7.13 je prikazano, katere spremenljivke smo uporabili v večkratni regresiji.

Tabela 7.14: Povzetek regresije

Model	R	R kvadrat	Prilagojen R kvadrat	Standardna napaka ocene
1	,936 ^a	,876	,872	,542

a) Napovedne: (Konstanta), Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober. Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/–a, Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.

Iz tabele 7.14 vidimo, da z napovednimi spremenljivkami pojasnimo kar 87,6 % pojasnjene variance (R kvadrat) za odvisno spremenljivko S sedanjim plačnim sistemom v javnem zavodu CD sem zadovoljen/–a.

Minimalna meja za pojasnitev variance v družboslovju je 30 %, v našem primeru pojasnimo zadosti variance (Šifrer in Bren, 2011).

Tabela 7.15: Statistična značilnost ocenjenega regresijskega modela (ANOVA)

Model		Vsota kvadratov	df	Aritmetična sredina kvadratov	F	p-vrednost
1	Regresija	186,405	3	62,135	211,458	,000 ^b
	Preostanek	26,446	90	,294		
	Skupaj	212,851	93			

a) Odvisna spremenljivka: S sedanjim plačnim sistemom v javnem zavodu CD sem zadovoljen/–a.

b) Napovedne: (Konstanta), Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober. Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/–a, Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.

Tabela 7.15 nam pokaže, da so v našem primeru napovedne spremenljivke statistično značilne, saj vidimo, da je p-vrednost manjša od 0,05.

Tabela 7.16: Ocene regresijskih koeficientov in njihova statistična značilnost

Model	Nestandardizirani koeficienti		Standardizirani koeficienti	t	p-vrednost
	B	Standardna napaka	Beta		
(Konstanta)	3,322	,276		12,042	,000
Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/–a.	,043	,049	,037	,861	,392
Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.	–,064	,056	–,059	–1,156	,251
Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober.	1,379	,072	,911	19,271	,000

a) Odvisna spremenljivka: S sedanjim plačnim sistemom v javnem zavodu CD sem zadovoljen/–a.

Iz tabele 7.16 razberemo, da na odvisno spremenljivko S sedanjim plačnim sistemom v javnem zavodu CD sem zadovoljen/–a vpliva faktor Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober, saj ima p-vrednost manjšo od 0,05.

7.4.4 Večkratna regresija za drugo tezo

Z večkratno regresijo bomo preverjali, ali na odvisno spremenljivko Zaposlenih v javnem zavodu Cankarjev dom trenutni plačni sistem ne bi motil, če bi imeli višjo plačo vplivata dva faktorja.

Prvi faktor Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober in drugi Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja ter vrsta dela in dolžina zaposlitve.

Tabela 7.17: Opisna statistika

	Aritmetična sredina	Standardni odklon	N
Če bi imel/–a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem.	5,04	1,47	90
Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober.	,024	,980	90
Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja.	,003	,971	90
Koliko časa ste zaposleni v javnem zavodu CD?	1,80	,737	90
Kakšno delo opravljate v javnem zavodu CD?	1,71	,456	90

Iz tabele 7.17 vidimo, katere spremenljivke smo uporabili v večkratni regresiji.

Tabela 7.18: Povzetek regresije

Model	R	R kvadrat	Prilagojen R kvadrat	Standardna napaka ocene
1	,545 ^a	,297	,264	1,266

a) Napovedne: (Konstanta), Kakšno delo opravljate v javnem zavodu CD?, Koliko časa ste zaposleni v javnem zavodu CD?, Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober, Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja.

Iz tabele 7.18 vidimo, da z napovednimi spremenljivkami pojasnimo 29,7 % pojasnjene variance (R–kvadrat) za odvisno spremenljivko Če bi imel/–a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem.

Tabela 7.19: Statistična značilnost ocenjenega regresijskega modela (ANOVA)

Model		Vsota kvadratov	Df	Aritmetična sredina kvadratov	F	p-vrednost
1	Regresija	57,577	4	14,394	8,980	,000 ^b
	Preostanek	136,245	85	1,603		
	Skupaj	193,822	89			

a) Odvisna spremenljivka: Če bi imel/-a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem.

b) Napovedne: (Konstanta), Kakšno delo opravljate v javnem zavodu CD?, Koliko časa ste zaposleni v javnem zavodu CD?, Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober, Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja.

Tabela 7.19 nam pokaže, da so v našem primeru napovedne spremenljivke statistično značilne, saj vidimo, da je p-vrednost manjša od 0,05.

Tabela 7.20: Ocene regresijskih koeficientov in njihova statistična značilnost

Model	Nestandardizirani koeficienti		Standardizirani koeficienti	t	p-vrednost
	B	Standardna napaka	Beta		
(Konstanta)	2,975	,635		4,682	,000
Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober.	,486	,177	,323	2,746	,007
Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja.	,633	,183	,416	3,454	,001
Koliko časa ste zaposleni v javnem zavodu CD?	-,156	,191	-,078	-,817	,416
Kakšno delo opravljate v javnem zavodu CD?	1,365	,312	,422	4,382	,000

a) Odvisna spremenljivka: Če bi imel/-a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem.

Iz tabele 7.20 razberemo, da na odvisno spremenljivko Če bi imel/-a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem vplivata faktorja Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika, dober in Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja ter vrsta dela. Vse napovedne spremenljivke imajo p-vrednost manjšo od 0,05. Največji vpliv na odvisno spremenljivko ima vrsta dela, njen beta je 1,365, ker je pozitiven, pomeni, da tistih, ki delajo v organizacijskih enotah (organizacijske enote sektorja, službe, oddelka, področja ...), v primeru višje plače trenutni plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom ne bi motil.

Naslednja spremenljivka, ki ima velik vpliv na odvisno spremenljivko, je faktor Plačni sistem je neustrezen, ni pravičen, saj ne motivira zaposlenih, prav tako pa ne omogoča napredovanja (vrednost beta je 0,633). Spremenljivka Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika, dober ima beto 0,486, ker pa je p-vrednost pri tej spremenljivki 0,07 pomeni, da je treba pri tej spremenljivki rezultate interpretirati pazljivo, saj je zgornja meja pri p-vrednosti +1,5 % (6,5%) (Šifrer in Bren, 2011).

7.4.5 Diskriminantna analiza za tretjo tezo

Z diskriminanto analizo bomo preverjali, ali obstajajo razlike med zaposlenimi v javnem zavodu Cankarjev dom, ki so zaposleni v organizacijskih enotah in kot strokovni sodelavec glede na trditev, da plačni sistem ni pravičen ter ne dopušča ustreznega napredovanja in ne motivira zaposlenih.

Tabela 7.21: Opisna statistika

Kakšno delo opravljate v javnem zavodu CD?		Aritmetična sredina	Standardni odklon	Veljavno N število	
				Neobteženo	Obteženo
Vodja (organizacijske enote: sektorja, službe, oddelka, področja ...)	Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen.	3,77	1,142	26	26,000
	Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.	4,42	1,362	26	26,000
	Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/-a.	3,92	1,598	26	26,000
Strokovni sodelavec	Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen.	4,52	1,407	67	67,000
	Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.	4,60	1,382	67	67,000
	Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/-a.	4,67	1,093	67	67,000

Iz tabele 7.21 vidimo, da imajo vse spremenljivke pri skupini strokovni sodelavec najvišjo aritmetično vrednost.

Tabela 7.22: Test enakosti povprečnih vrednosti

	Wilksova Lambda	F	df1	df2	p-vrednost
Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen.	,939	5,920	1	91	,017
Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.	,997	,299	1	91	,586
Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/-a.	,931	6,697	1	91	,011

Iz tabele 7.22 vidimo, da je p-vrednost pri spremenljivki Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen in pri Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/-a manjša od 0,05. To pomeni, da obstajajo statistično značilne razlike glede na vrsto zaposlitve.

Tabela 7.23: Lastne vrednosti

Funkcija	Lastna vrednost	% Variance	Kumulativni %	Kanonična korelacija
1	,202	100,00	100,00	,410

Iz tabele 7.23 vidimo, da imamo eno diskriminanto funkcijo. Zaželena vrednost kanonične korelacije je med 0,3 in 0,9 (Šifrer in Bren, 2011), v našem primeru je 0,410. Pojasnimo 100 % variance. Lastna vrednost za prvo funkcijo je 0,202.

Tabela 7.24: Wilksova lambda

Test Funkcij	Wilksova Lambda	Hi-kvadrat	df	p-vrednost
1	,832	16,465	3	,001

Iz tabele 7.24 razberemo, da je p-vrednost za funkcijo ena manjša od 0,05, to pomeni, da je model statistično značilen.

Obstajajo statistično značilne razlike glede na vrsto zaposlitve. Tisti, ki so v javnem zavodu Cankarjev dom zaposleni kot strokovni sodelavci, menijo, da trenutni plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom ni pravičen in da zaradi plačnega sistema v javnem zavodu Cankarjev dom niso maksimalno motivirani kot tisti, ki so zaposleni v organizacijskih enotah.

7.4.6 Diskriminanta analiza za četrto tezo

Z diskriminanto analizo bomo preverili, ali obstajajo statistično značilne razlike med zaposlenimi glede na dolžino delovne dobe do stališč, da plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom ni ustrezen. »Če bi bila možnost, bi za javni sektor v Sloveniji predlagal nov, ustrežnejši plačni sistem, ter Če bi imel višjo plačo v javnem zavodu Cankarjev dom, me trenutni plačni sistem ne bi motil«.

Tabela 7.25: Opisna statistika

Koliko časa ste zaposleni v javnem zavodu CD?	Aritmetična sredina	Standardni odklon
Manj kot 15 let		
V javnem zavodu CD bi bilo treba spremeniti trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen.	3,81	1,687
Če bi bilo mogoče, bi za javni sektor v Sloveniji predlagal/–a nov, ustrežnejši plačni sistem.	4,94	1,330
Če bi imel/–a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem.	4,69	1,670
15 let do 30 let		
V javnem zavodu CD bi bilo treba spremeniti trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen.	4,71	1,011
Če bi bilo mogoče, bi za javni sektor v Sloveniji, predlagal/–a nov ustrežnejši plačni sistem.	5,53	,762
Če bi imel/–a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem.	5,55	,795
30 let ali več		
V javnem zavodu CD bi bilo treba spremeniti trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen.	4,44	1,38
Če bi bilo mogoče, bi za javni sektor v Sloveniji predlagal/–a nov ustrežnejši plačni sistem.	5,61	,850
Če bi imel/–a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem.	4,67	1,847

Iz tabele 7.25 vidimo, da ima spremenljivka V javnem zavodu CD bi bilo treba spremeniti trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen pri skupini od 15 do 30 let najvišjo aritmetično sredino. Spremenljivka Če bi bilo mogoče, bi za javni sektor v Sloveniji, predlagal/–a nov, ustrežnejši plačni sistem ima najvišjo aritmetično sredino pri skupini 30 let ali več. Spremenljivka Če bi imel/–a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem pa ima najvišjo aritmetično sredino pri skupini od 15 do 30 let.

Tabela 7.26: Test enakosti povprečnih vrednosti

	Wilksova Lambda	F	df1	df2	p-vrednost
V javnem zavodu CD bi bilo treba spremeniti trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen.	,916	4,08 0	2	89	,020
Če bi bilo mogoče, bi za javni sektor v Sloveniji, predlagal/-a, ustrežnejši plačni sistem.	,921	3,82 4	2	89	,026
Če bi imel/-a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem.	,914	4,17 4	2	89	,019

Iz tabele 7.26 se vidi, da je p-vrednost pri vseh spremenljivkah manjša od 0,05. To pomeni, da obstajajo statistično značilne razlike glede na dolžino zaposlitve.

Tabela 7.27: Lastne vrednosti

Funkcija	Lastna vrednost	% Variance	Kumulativni %	Kanonična korelacija
1	,130	63,4	63,4	,339
2	,075	36,6	100,0	,264

Iz tabele 7.27 vidimo, da imamo dve diskriminanti funkciji. Kanonična korelacija za prvo funkcijo je 0,339. S prvo funkcijo pojasnimo 63,4 % variance. Lastna vrednost za prvo funkcijo je 0,130. Kanonična korelacija za drugo funkcijo je 0,264, pojasnimo pa 36,6 % variance, in lastna vrednost pri drugi funkciji je 0,75.

Tabela 7.28: Wilksova lambda

Test Funkcij	Wilksova Lambda	Hi-kvadrat	df	p-vrednost
1 skozi 2	,823	17,116	6	,009
2	,930	6,361	2	,042

Iz tabele 7.28 razberemo, da je p-vrednost za funkcijo ena večja od 0,05, to meni, da model ni statistično značilen, je pa statistično značilen pri drugi funkciji, saj je p-vrednost 0,42. Obstajajo statistično značilne razlike glede na dolžino zaposlitve oziroma obstajajo statistično značilne razlike med tistimi, ki so zaposleni od 15 do 30 let, in med tistimi, ki so zaposleni več kot 30 let. Tisti, ki so zaposleni od 15 do 30 let, bi v javnem zavodu Cankarjev dom spremenili trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen, in če bi imeli višjo plačo, jih trenutni plačni sistem ne bi motil. Tisti, ki so zaposleni več kot 30 let, bi, če bi bilo mogoče, predlagali nov plačni sistem v Sloveniji za javni sektor.

8 Zaključek

Plačni sistem javnega sektorja v Sloveniji že nekaj časa postavlja pod vprašaj upravičenost enotnosti plač za celotni javni sektor, ne glede na značilnosti posameznih podsistemov javnega sektorja. Magistrska naloga se osredotoča na plačni sistem javnega sektorja s poudarkom na konkretnem primeru javnega zavoda Cankarjev dom. Javni zavod Cankarjev dom predstavlja namreč zavod, kjer je upravičenost diferenciacije plačnega sistema kot posledice različnosti financiranja in upravljanja več kot upravičena.

Magistrska naloga prek obširne in celovite predstavitve okvira delovanja in širine delovanja javnega sektorja, financiranja in raziskave (ankete) predstavi razloge proti in razloge za spremembo plačnega sistema v konkretnem javnem zavodu, s tem pa je cilj magistrske naloge dosežen.

S postavljenimi tezami, ki smo jih postavili, prek strukture in razlage magistrskega dela ter potrditve raziskave potrjujemo zastavljeno hipotezo:

Trenutno veljavni plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom v okviru plačnega sistema javnega sektorja Sloveniji je rigiden (neprožen), ne upošteva specifičnosti posameznega javnega zavoda ter ne omogoča avtonomije in prilagodljivosti, ki lahko vplivata na večjo učinkovitost javnega zavoda, večjo finančno vzdržnost in motivacijo zaposlenih v javnem zavodu.

Na podlagi analize plačnega sistema pa potrjujemo naše posamične teze skoraj v celoti.

Delno potrdimo prvo tezo: Plačni sistem javnega sektorja v Sloveniji v javnem zavodu Cankarjev dom je SISTEMSKO neustrezen, nefleksibilen in ne motivira zaposlenih, saj smo z večkratno regresijo ugotovili, da na plačni sistem vpliva faktor Plačni sistem je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika, dober. Plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom je z vidika motivacije, finančnega in socialnega vidika dober, medtem ko sistem ne dopušča ustreznega napredovanja in ker zaposleni niso maksimalno motivirani.

Delno potrdimo drugo tezo Plačni sistem javnega zavoda Cankarjev dom ne upošteva značilnosti različnih zahtevnosti in narave dela. Z večkratno regresijo smo ugotovili, da trenutni plačni sistem moti zaposlene v javnem zavodu Cankarjev dom, saj nimajo ustrezne plače. Najbolj so nezadovoljni zaposleni v organizacijskih enotah. Potrdili smo tudi, da je trenutni plačni sistem neustrezen, nepravičen, saj ne motivira in ne omogoča napredovanja zaposlenih. Medtem ko dolžina zaposlitve ne vpliva na to, da bi bili v primeru, če bi zaposleni imeli višjo plačo, zadovoljni s plačnim sistemom.

Potrdimo tretjo tezo Plačni sistem javnega zavoda Cankarjev dom zahteva pravično nagrajevanje zaposlenih glede na dolžino delovne dobe. Z diskriminanto analizo smo ugotovili, da obstajajo statistično značilne razlike glede na vrsto zaposlitve. Tisti, ki so zaposleni kot strokovni sodelavci v javnem zavodu Cankarjev dom, menijo, da trenutni plačni sistem ni pravičen, saj ne dopušča ustreznega napredovanja, s tem pa tudi ne motivira zaposlenih.

Zadnjo, četrto tezo potrdimo Javni zavod Cankarjev dom potrebuje za večjo učinkovitost poslovanja ustreznije financiranje. Z diskriminanto analizo smo ugotovili, da obstajajo statistično značilne razlike glede na dolžino zaposlitve v javnem zavodu Cankarjev dom. Tisti, ki so v javnem zavodu Cankarjev dom zaposleni od 15 do 30 let, bi trenutni plačni sistem spremenili, saj je neustrezen, posledično pa jih ta plačni sistem moti, ker nimajo ustrezne (višje) plače. Medtem ko bi tisti, ki so zaposleni več kot trideset let, v Sloveniji za javni sektor predlagali popolnoma nov plačni sistem.

Zaključki, podprti z analizo, dokazujejo, da enotni plačni sistem, ki velja v Sloveniji, ni primeren za izbrani primer javnega zavoda Cankarjev dom. Prevelika različnost storitev v javnem sektorju zahteva podrobnejši ponovni razmislek o primernosti enotnega plačnega sistema. Menimo, da se z veljavnim plačnim sistemom, ki ne omogoča diferenciacije glede na značilnosti pod sistemov onemogoča optimalno delovanje, ustreznije in učinkovitejše financiranje. Ne omogoča niti večje motivacije izvajalcev storitev in mogoče kakovosti prejemnikov storitev.

Omenjeno v odgovorni družbi zahteva pogumen korak k spremembam, a s tem tudi h kakovostnemu razvoju javnega sektorja in njegovih podsistemov v Sloveniji. Magistrska naloga se je torej posvetila enemu najbolj perečih izzivov javnega sektorja, povezave med motivacijo in plačilom za delo v okviru sedanjega enotnega plačnega sistema v javnem sektorju Slovenije.

S spremembo na poti v tržno gospodarstvo zadnjih dobrih dvajsetih let se je v času tranzicije Slovenija le delno prilagodila sodobnim trendom javnega sektorja. Ob tem, ko so zahteve konkurenčnosti javnih zavodov povezane z vstopom tržnih dejavnosti podobnih vsebin delovanja, se z vidika nagrajevanja večje konkurenčnosti v javnih zavodu upravljanje ni spremenilo.

Večja avtonomija konkretno javnega zavoda Cankarjev dom je večinoma sistemsko onemogočena. Ostro regulirana zakonodaja, finančna rigidnost in nesposobnost večjega prilagajanja sodobnim tržnim trendom javni zavod Cankarjev dom postavlja v nevhvaležen položaj. Ob zmanjševanju javnih sredstev se mora javni zavod Cankarjev dom v vedno večjem obsegu financirati s pomočjo inovativnih finančnih virov. Omenjeno terja veliko zavzetost zaposlenih za pridobivanje dodatnih virov ob hkratnem ohranjanju svoje prvotne vloge, biti kulturni zavod skupnega interesa Slovenije. Posamezne teze identificirajo ključne ovire za večjo motivacijo.

Trenutno veljavni enotni plačni sistem v javnem zavodu Cankarjev dom ne omogoča hitrejšega napredovanja, kar zmanjšuje motiviranost zaposlenih. Plača po posameznih poklicnih skupinah ne omogoča zadovoljstva, predvsem je omenjeno vezano na posamezne poklicne skupine, konkretno strokovna in tehnična delovna mesta. Prav tako obstaja statistična razlika med zadovoljstvom zaposlenih glede na delovno dobo v javnem zavodu Cankarjev dom.

Javni zavod Cankarjev dom je pomembna kulturna institucija v R Sloveniji kot tudi širši okolici naše države. V času velike konkurenčnosti in vedno manjšega proračunskega financiranja poskuša ohraniti in celo izboljšati kakovostno raven svojih osnovnih storitev.

Podatki poslovnega poročila kažejo, da to nalogo opravlja več kot uspešno. Z manjšimi javnimi sredstvi ob hkratnem zmanjševanju zaposlenih se uspešno kosa s komercialnimi ponudniki kulturnih in kongresnih storitev.

Varčevalni ukrepi, ki so v veljavi od leta 2012, na dolgi rok ne morejo vzdrževati velike motiviranosti in produktivnosti zaposlenih. Položaj zahteva izboljšave plačnega sistema, prilagojenega javnemu zavodu s poudarkom na identificiranih rešitvah magistrskega dela, kot sledi:

- Če je tržni oddelek del ponudbe, je treba omogočiti variabilnost tudi v nagradi iz prihodkov tržnega sektorja, kar lahko predstavlja variabilni del plače in vir motivacije za delo.
- Zaradi velikega dela tehničnih uslužbencev, ki so v okviru plačnega sistema enotnega javnega sektorja nizko ovrednoteni, a hkrati izjemno pomembni za kakovost storitev, je treba omogočiti prilagoditev plačne lestvice glede na pomen zaposlenega v naravi storitev.
- Zaradi majhnega kroga strokovnjakov dejavnosti in nakopičenih izkušenj dolgoletnega zaposlenega je treba omogočiti mehanizem nagrajevanja stalnosti oziroma prenosa znanja in izkušenj, tako da ostaja zaposlitev v Cankarjevem domu konkurenčna.

Tako bo zaposlenim omogočeno večje vrednotenje njihove produktivnosti in motiviranosti dela, posledično pa bo to dobro vplivalo na poslovanje javnega zavoda Cankarjev dom. Analizirani primer magistrske naloge pa končno lahko služi tudi kot razmislek o sistemskih diferenciranih rešitvah za vse podsisteme javnega sektorja, ki morajo naravo dela povezati s plačilom, naravi in dinamiki dela ustrezno za omogočanje optimalnega poslovanja.

9 Literatura

1. Apohal Vučković, Lidija. 2011. Plačni sistemi v javnem sektorju v Republiki Sloveniji od leta 1991 do leta 2011. V *Razvoj slovenske javne uprave: 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 149–171. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
2. Bervar, Mitja. 2013. Vpliv kulturne politike na delovanje javnih zavodov. V *Delovanje javnih zavodov: zakonodaja kot ovira ali spodbuda? Zbornik referatov in razprav, št. 2/2013*, ur. Marjeta Tratnik–Volasko, 4–8. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik_financiranje_jz.pdf (15. december 2015).
3. Bohinc, Rado in Bojan Tičar. 2012. *Pravo zavodov*. Koper: Fakulteta za management. Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-132-8.pdf> (13. januar 2016).
4. Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava*. Ljubljana: GV založba.
5. Brezovšek, Marjan in Miro Haček, ur. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. --- 2005. *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list.
8. --- 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
9. Cankarjev dom, kulturni in kongresni center. (2007). *Katalog informacij javnega značaja*. Ljubljana: interno gradivo.
10. Christiansen, Jesper in Laura Bunt. 2015. Prenova javne politike: upoštevanje družbene kompleksnosti in negotovosti pri oblikovanju javnih storitev. V *Javni sektor: nosilec napredka*, ur. Barbara Predan, 20–30. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
11. Čebulj, Janez in Mik Strmicki. 2000. *Upravno pravo*. Ljubljana: Visoko upravna šola.
12. Ferfila, Bogomil, ur. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Ferk, Petra in Boštjan Ferk. 2008. *Javne službe, državne pomoči in javno–zasebna partnerstva*. Ljubljana: GV založba.

14. Graham, T. in J. R. Allison. 1996. Executive Management: The Concept of the Uniqueness of Public Management. V *Public Administration–Concepts and Cases*, ur. Richard J. Stilmann, 93–117. Boston: Houghton Mifflin Company.
15. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenški sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: FDV.
17. Horvat Korpič, Etelka. 2004. Pravilnost in smotrnost poslovanja javnih zavodov. *Lex localis* II (2): 135–148. Dostopno prek:
https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAAahUKEwjOlqV5rrIAhUFj3IKHTvuD04&url=http%3A%2F%2Fwww.lex-localis.info%2Ffiles%2F3085b7f5-c218-4ddc-83bc-b25f58b46bb2%2F632898811053593750_2004_02_06.pdf&usg=AFQjCNH2pReL5M8mg7OkKaxhQOH_VHcP4Q&sig2=8944T0ek-Cu55OU4N1IHkg&cad=rja (10. januar 2016).
18. Ivanjko, Šime. 2001. Tržna in netržna dejavnost javnega zavoda. V *Novosti v državnem revidiranju in izvajanje zakona o javnih financah: zbornik referatov / 3. izobraževalni seminar o javnih financah in državnem revidiranju, Portorož, 16.–17. maj 2001*, ur. Neven Borak, 127–140. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije.
19. Jeseničnik, Darja. 2005. *Analiza plačnega sistema v podjetju X*. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
20. Julier, Guy. 2015. Politične ekonomije oblikovalskega aktivizma in javni sektor. V *Javni sektor: nosilec napredka*, ur. Barbara Predan, 41–43. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
21. Kamnar, Helena. 1999. *Javni zavodi med državo in trgovino*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
22. Klinar, Igor. 2007. Novi plačni sistem v javnem sektorju. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 421–558. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Knapp, Blaise. 1993. State Administration. *Javna uprava* 29 (1–2): 55–59.

24. Kovač, Polonca. 2007. Podjetniški koncepti kot gibal modernizacije slovenske javne uprave. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 257–265. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
25. Kramberger, Jana. 2014. *Financiranje delovanja javnih zavodov na področja kulture s poudarkom na aktualnih spremembah*. Dostopno prek: https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjDwtr4vXJAhVJ7xQKHVJnCnoQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mk.gov.si%2Ffileadmin%2Fmk.gov.si%2Fpageuploads%2FMinistrstvo%2FPostopki%2Fusposabljanje_clanov_svetov_JZ%2FGRADIVO_financiranjeJZ.pdf&usg=AFQjCNGOZE8MaY_VQZffJs6ADdBx0Shw&sig2=8xkMIMOpvLFp0GUmJcQAQQ (7. december 2015).
26. Kren, Sonja. 2001. Načela organiziranja in delovanja uprave. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 8–12. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Lakner, Dušan. 2016. *Računovodsko poročilo CD za leto 2015*. Ljubljana: Javni zavod Cankarjev dom.
28. Logar, Ivan. 2001. *Uvajanje projektnega managementa v sistem javne uprave: možnosti in ovire*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. Mauko, Aleksander in Boštjan Brezovnik. 2015. *Zakon o gospodarskih javnih službah*. Dostopno prek: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CC0QFjACahUKEwi9jsWEy7DIAhWBnXIKHaAbCpA&url=http%3A%2F%2Fwww.lex-localis.info%2Ffiles%2Fe99c0339-6e82-4a88-a5e8-799af36a6830%2F306_zgjs.pdf&usg=AFQjCNEl178GedvexFrRLXAcD3RT247UMw&sig2=1ZMdWbgX_3oJ0Q68TS1isw (7. oktober 2015).
30. Mužina, Aleksij. 2002. Javne službe: Pravni vidiki koncesij negospodarskih javnih služb. *Pravna praksa* 18: 6.

31. Pajić, Gregor. 2013. Financiranje Javnega zavoda in nabor odločitev vodstva za povečanje dodane vrednosti k uspešnejšem poslovanju. V *Delovanje javnih zavodov: zakonodaja kot ovira ali spodbuda? Zbornik referatov in razprav, št. 2/2013*, ur. Marjeta Tratnik–Volasko, 40–43. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik_financiranje_jz.pdf (11. januar 2016).
32. Pearce, Jone L. 1989. Rewarding Successful Performance. V *Handbook of Public Administration*, ur. James L. Perry, 407–418. San Francisco: Jossey–Bass Publishers.
33. Pečarič, Mirko in Bojan Bugarič. 2011. *Javne službe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
34. Perry, James L. 1989. Effective Budgeting and Fiscal Administration. V *Handbook of Public Administration*, ur. James L. Perry, 619–630. San Francisco: Jossey–Bass Publishers.
35. Pounian, Charles A in Jeffrey J. Fuller. 1989. Compensating Public Employees. V *Handbook of Public Administration*, ur. James L. Perry, 375–390. San Francisco: Jossey–Bass Publishers.
36. *Pravilnik o organizaciji dela in sistematizaciji delovnih mest v Cankarjevem domu*. 2014. Ljubljana: Cankarjev dom.
37. *Predlog zakona o zavodih*. Dostopno prek: https://www.google.si/search?q=zakon+o+javnih+zavod&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=qIrYVuzeMsbv6QSBpamQAAQ#q=zakon+o+javnih+zavodih+uradni+list (9. december 2015).
38. Pučko, Ana. 2009. *Podjetniške priložnosti za pridobivanje dohodkov javnih zavodov na trgu*. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomsko–poslovna fakulteta Maribor.
39. Rogelj, Aljaž. 2007. *Ureditev koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. *Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Cankarjev dom, kulturni in kongresni center*. Ur. l. RS 103/13. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE9887> (12. december 2013).

41. Slovenska tiskovna agencija. 2000. *Dvajset let Cankarjevega doma: arhitekturni oče E. Ravnikar*. Dostopno prek: <https://www.sta.si/486060/dvajset-let-cankarjevega-doma-arhitekturni-oc-e-ravnikar> (20. januar 2016).
42. Spirić, Vladana. 2008. *Ločevanje stroškov javnega zavoda na pridobitno in nepridobitno dejavnost s praktičnim primerom zavoda Cankarjev dom*. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
43. Statistični urad Republike Slovenije. 2012. *Javni sektor in država*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=4673> (7. maj 2012).
44. Šeligo, Matjaž. 2006. *Elektronska javna uprava*. Diplomsko delo. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
45. Šifrer, Jerneja in Matevž Bren. (2011). *SPSS – multivariatne metode v varstvoslovju*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
46. Šmidovnik, Janez. 1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Dopisna delavska univerza Univerzum.
47. --- 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
48. --- 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
49. Šoltes, Igor. 2011. Smotrnost financiranja iz javnih sredstev. V *Razvoj slovenske javne uprave: 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 173–195. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
50. Tratnik–Volasko, Marjeta, ur. 2013. *Delovanje javnih zavodov: zakonodaja kot ovira ali spodbuda? Zbornik referatov in razprav, št. 2/2013*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
51. Trpin, Gorazd. 2011. Nastanek in razvoj javnih služb v Sloveniji. V *Razvoj slovenske javne uprave: 1991–2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 97–117. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
52. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/91–I, 42/97, 66/2000, 24/03 in 69/04. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/ustava-zakoni/ustava-republike-slovenije/> (9. december 2015).
53. Virant, Grega. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

54. Vlaj, Stane, ur. 2006. *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
55. --- 1998. *Lokalna samouprava – občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
56. Woodrow, Wilson. 1996. *The Study of Administration V Public Administration – Concepts and Cases*, ur. Richard J. Stilmann, 10–25. Boston: Houghton Mifflin Company.
57. *Zakon o gospodarskih javnih službah*. Ur. l. RS 32/1993. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=66437> (9. december 2015).
58. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS–UPB7)*. Ur. l. RS 94/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (9. december 2015).
59. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS–UPB7)*. Ur. l. RS 95/2007. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=82716> (19. oktober 2007).
60. *Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK)*. Ur. l. RS 77/07. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3370> (29. november 2002).
61. *Zakon o zavodih (ZZ)*. Ur. l. RS 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDTC in 127/06 – ZJZP. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO10> (30. marec 1991).
62. Zver, Eva. 2003. *Poslovanje in finančni viri javnih zavodov v letih 2001 in 2002*. Dostopno prek: https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAAahUKEwj3n6fv1brIAhXEjHIKHVsWD0w&url=http%3A%2F%2Fwww.umar.gov.si%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2Fpublikacije%2Fdz%2F2003%2Fdz0303.pdf&usg=AFQjCNHL3zzndqLmB–YuWWk9gaNRQrVpjw&sig2=4p1on–Bk8pAV2jokVLtMDQ (19. januar 2016).

Priloga – Anketni vprašalnik

Pozdravljeni!

Sem Miran Strah, podiplomski študent Fakultete za družbene vede, in pripravljam magistrsko nalogo z naslovom:

PLAČNA POLITIKA V JAVNIH ZAVODIH NA PRIMERU JAVNEGA ZAVODA CANKARJEV DOM.

Namen raziskovalne naloge je ugotoviti, ali je plačni sistem javnega sektorja v Sloveniji v javnem zavodu Cankarjev dom ustrezen, fleksibilen ter ali motivira in upošteva različno zahtevnost ter naravo dela zaposlenih. Anketa je anonimna, za izpolnjevanje pa boste potrebovali do pet minut svojega časa. Možen je le en odgovor. Zbrani podatki bodo obravnavni zaupno in analizirani na splošno (nikakor ne na ravni posameznika).

Za sodelovanje se vam prijazno zahvaljujem,

Miran Strah

1 Ali ste zadovoljni s plačnim sistemom v javnem zavodu CD?

- a) Da, ker sem motiviran/–a.
- b) Da, ker lahko napredujem.
- c) Ne, ker nisem motiviran/–a.
- d) Ne, ker ne morem napredovati.
- e) Ne želim odgovarjati.

2 Ali veste, v katerem internem aktu CD je določena osnovna plača vašega delovnega mesta?

- a) Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovni uspešnosti v CD
- b) Pravilnik o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest v CD s prilogo – katalogom delovnih mest
- c) Pravilnik o plačah v CD
- d) Pravilnik o napredovanju zaposlenih v CD
- e) Ne vem

3 Fiksni del plače je osnovna plača zaposlenega, variabilni del pa je lahko redna delovna uspešnost, delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela ali delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Kako vi ocenjujete razmerje med fiksnim in variabilnim delom plač v javnem zavodu CD?

- a) Preveliko
- b) Ustrezno
- c) Premajhno
- d) Ne vem

4 Javni uslužbenci lahko na delovnem mestu pridobijo višji plačni razred (redno napredujejo), če z letnimi ocenami zberejo predpisano število točk. Ali ocenjujete, da so takšni pogoji glede napredovanja potrebni?

- a) Da
- b) Ne
- c) Ne želim odgovarjati.
- d) Drugo _____

5 Ali menite, da je letna ocena od vodje ustrezna podlaga za napredovanje v javnem zavodu CD?

- a) Da, saj vodja najboljše pozna zahtevnost in usoehe dela svojih sodelavcev.
- b) Ne, saj poleg ocene vodje obstajajo še drugi dejavniki. Če želite, navedite, kateri: _____
- c) Ne želim odgovarjati.

6. Ali menite, da je podana letna ocena od vodje PRAVIČNA in s tem realna podlaga za napredovanje v javnem zavodu CD?

- a) Da, vodja ocenjuje nepristransko.
- b) Ne, saj ocena vodje ni nikoli objektivna.
- c) Drugo _____
- d) Ne želim odgovarjati.

7 Koliko časa ste zaposleni v javnem zavodu CD?

- a) manj kot 15 let
- b) 15 do 30 let
- c) 30 let ali več

8 Kakšno delo opravljate v javnem zavodu CD?

- a) vodja (organizacijske enote: sektorja, službe, oddelka, področja ...)
- b) strokovni delavec

Obkrožite, koliko se strinjate z naslednjim trditvami, pri čemer pomeni:

- 1 – sploh se ne strinjam
- 2 – se ne strinjam
- 3 – delno se ne strinjam
- 4 – sem neodločen/–a
- 5 – delno se strinjam
- 6 – popolnoma se strinjam

Plačni sistem v zavodu CD je z vidika motivacije dober.

1 2 3 4 5 6

Plačni sistem v javnem zavodu CD je s socialnega vidika dober.

1 2 3 4 5 6

Plačni sistem v javnem zavodu CD je s finančnega vidika dober.

1 2 3 4 5 6

S sedanjim plačnim sistemom v javnem zavodu CD sem zadovoljen/–a.

1 2 3 4 5 6

V javnem zavodu CD bi bilo treba spremeniti trenutni plačni sistem, ker ni ustrezen.

1 2 3 4 5 6

Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ne dopušča dovolj hitrega napredovanja.

1 2 3 4 5 6

Trenutni plačni sistem v javnem zavodu CD ni pravičen.

1 2 3 4 5 6

Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD ne morem napredovati, čeprav bi glede na rezultate moral/-a.

1 2 3 4 5 6

Zaradi plačnega sistema v javnem zavodu CD nisem maksimalno motiviran/-a.

1 2 3 4 5 6

S svojo plačo v javnem zavodu CD sem zadovoljen/-a.

1 2 3 4 5 6

Če bi bilo mogoče, bi za javni sektor v Sloveniji predlagal/-a nov, ustrežnejši plačni sistem.

1 2 3 4 5 6

Če bi imel/-a višjo plačo v javnem zavodu CD, me ne bi motil trenutni plačni sistem.

1 2 3 4 5 6

Osnovni podatki:

1 Vaša neto plača v javnem zavodu CD:

- a) do 800 evrov
- b) od 800 do 1000 evrov
- c) več kot 1000 evro

2 Spol:

- a) moški
- b) ženski

3 Vaša dopolnjena starost

- a) do 30 let
- b) od 30 do 40 let
- c) od 40 do 55 let
- d) več kot 55 let

4 Vaša dosežena stopnja izobrazbe:

- a) srednja šola / poklicna šola / nižja
- b) višja strokovna šola
- c) univerzitetna / visokošolska izobrazba
- d) magisterij, doktorat

Za sodelovanje se vam lepo zahvaljujem!