

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

KATJA SLIVNIK

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO
PLAČE V JAVNEM SEKTORJU: MEDNARODNA PRIMERJAVA

Ljubljana, avgust 2016

KATJA SLIVNIK

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Katja Slivnik, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Plače v javnem sektorju: mednarodna primerjava, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem dr. Mitjo Čokom in sosvetovalko dr. Nado Zupan

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam oz. navajam v besedilu, citirana oz. povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne _____

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD	1
1 OSNOVNI POJMI O JAVNEM SEKTORJU	4
1.1 Opredelitev javnega sektorja	4
1.1.1 Širša definicija javnega sektorja	8
1.1.2 Ožja definicija javnega sektorja	9
1.1.3 Primerjava širše in ožje definicije javnega sektorja	10
1.2 Opredelitev javne in državne uprave	10
1.3 Opredelitev oseb, zaposlenih v javni upravi	11
1.4 Novi management javnega sektorja (NMJS)	12
1.5 Učinkovitost in uspešnost javnega sektorja	18
2 PLAČNI SISTEM JAVNEGA SEKTORJA V REPUBLIKI SLOVENIJI	24
2.1 Značilnost plač in število zaposlenih v javnem sektorju v Sloveniji	25
2.2 Plačni sistem po Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnostih	29
2.2.1 Osnovna plača	30
2.2.2 Napredovanje	32
2.2.3 Ocenjevanje delovne uspešnosti	33
2.3 Plačni sistem po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju	34
2.3.1 Osnovna plača	39
2.3.2 Sistem napredovanja javnega uslužbenca	44
2.3.3 Ocenjevanje delovne uspešnosti	48
2.3.4 Plačna nesorazmerja v osnovnih plačah	49
2.3.5 Minimalna plača v javnem sektorju	50
2.4 Primerjava starega in novega plačnega sistema	51
3 PLAČNI SISTEM V JAVNEM SEKTORJU V IZBRANIH EVROPSKIH DRŽAVAH IN INSTITUCIJAH EVROPSKE UNIJE	53
3.1 Plačni sistem v Avstriji	54
3.1.1 Zaposleni	55
3.1.2 Osnovna plača	55
3.1.3 Napredovanje	57
3.1.4 Ocenjevanje delovne uspešnosti	58
3.2 Plačni sistem v Franciji	58
3.2.1 Zaposleni	59
3.2.2 Osnovna plača	59
3.2.3 Napredovanje	61
3.2.4 Ocenjevanje delovne uspešnosti	62
3.3 Plačni sistem v Nemčiji	62
3.3.1 Zaposleni	63

3.3.2 Osnovna plača	64
3.3.3 Napredovanje zaposlenih	66
3.3.4 Ocenjevanje delovne uspešnosti	67
3.4 Plačni sistem zaposlenih v institucijah Evropske Unije	67
3.4.1 Zaposleni	68
3.4.2 Osnovna plača	70
3.4.3 Napredovanje zaposlenih	74
3.4.4 Ocenjevanje delovne uspešnosti	76
3.5 Primerjava predstavljenih plačnih sistemov	76
SKLEP	79
LITERATURA IN VIRI	83

KAZALO TABEL

Tabela 1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem z učinki za javni sektor	6
Tabela 2: Funkcionalna sestava širšega javnega sektorja	8
Tabela 3: Funkcionalna sestava ožjega javnega sektorja	9
Tabela 4: Primerjava klasičnega modela javnega managementa in modela novega managementa javnega sektorja	15
Tabela 5: Primerjava klasičnega in novega modela managementa javnega sektorja	15
Tabela 6: Indikatorji uspešnosti v javnem sektorju (za leto 2000)	24
Tabela 7: Povprečno število zaposlenih v javnem sektorju (iz ur), povprečne letne izplačane plače in povprečna izplačana plača na zaposlenega iz ur v javnem sektorju in zasebnem sektorju ter razmerje povprečnih plač	26
Tabela 8: Tarifne skupine po ZRPJZ	30
Tabela 9: Plačne skupine in plačne podskupine v javnem sektorju	36
Tabela 10: Tarifni razredi v javnem sektorju	37
Tabela 11: Plačni razredi in plačna lestvica v javnem sektorju	38
Tabela 12: Prvi primer horizontalnega napredovanja	46
Tabela 13: Drugi primer horizontalnega napredovanja	47
Tabela 14: Primerjava starega in novega plačnega sistema v Sloveniji	52
Tabela 15: Razmerje plač funkcionarjev zveznih in deželnih organov	56
Tabela 16: Zneski osnovnih mesečnih plač po razredih in stopnjah v skupinah AD in AST, ki se uporablja od 01.07.2015 v EUR	71
Tabela 17: Zneski osnovnih mesečnih plač po razredih in stopnjah v skupinah AST/SC, ki se uporablja od 01.07.2015 v EUR	72
Tabela 18: Korekcijski koeficienti, ki se uporabljajo za osebne prejemke in pokojnine uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije za izbrane države	73
Tabela 19: Primerjava plačnih sistemov med Slovenijo, Avstrijo, Francijo, Nemčijo in institucijami Evropske unije	77

KAZALO SLIK

Slika 1: Elementi javnega sektorja	5
Slika 2: Novi management javnega sektorja	13
Slika 3: Indikatorji celovitega delovanja javne uprave	23

UVOD

Plača predstavlja finančni vir, s katerim si lahko pridobimo dobrine potrebne za preživetje. Sredstva za preživetje večinoma pridobimo z delom, za katerega dobimo plačilo, ki pa je odvisno od večih dejavnikov. V Slovarju slovenskega knjižnega jezika (1994, str. 610) najdemo opredelitev plače kot plačilo za delo, ki ga opravi nameščenec ali uslužbenec za delodajalca. Višina plače v zasebnem sektorju je naravnana bolj tržno kot v javnem sektorju. To pomeni, da oseba, ki je zaposlena v zasebnem sektorju dobi plačo, katere višina se oblikuje glede na učinkovitost pri delu in kvaliteto, kot tudi glede na povpraševanje ter odzive na trgu. Višina plače je torej v primeru izgube, ki jo ima podjetje ali doseganja nizkega dobička nižja. V javnem sektorju je določanje meril višine plače bistveno drugačno, saj organizacije javnega sektorja delujejo predvsem v javnem interesu, za javno dobro. Pri tem ni glavni cilj dobiček, ampak je potrebno upoštevati še mnoge druge kriterije. Plače zaposlenih v javnem sektorju imajo velik vpliv na javno finančno stanje v državi, zato dvigovanje plač preko vseh meja ni vzdržno za državni proračun, po drugi strani pa je potrebno določiti razmerja in vrednosti med posameznimi panogami, delovnimi mesti in nazivi znotraj javnega sektorja, na podlagi česar se nato določi plača posameznega zaposlenega.

Plačni sistem in plače so vedno zanimiva in aktualna tema. Višina plač v javnem sektorju je aktualna tako za zaposlene v tem sektorju kakor tudi za širšo javnost. S 01.08.2008 se je v praksi začel uporabljati Zakon o sistemu plač v javnem sektorju za vse zaposlene v javnem sektorju, ki je skupaj s Kolektivno pogodbo za javni sektor postavil temelje nove plačne ureditve v javnem sektorju v Sloveniji.

S pojmom javni sektor večinoma pomislimo na organizacije in dejavnosti, ki se financirajo iz proračuna, kamor spadajo predvsem zdravstveni sistem, državna uprava, šolski sistem, policija, vojska, znanost in še druge dejavnosti, ki so pomembne za delovanje države in njen razvoj. Zaposlitev v javnem sektorju velja za varno, zanesljivo, kjer je obremenitev in pritiska manj kot v zasebnem sektorju, kljub dejstvu, da določene službe v zdravstveni dejavnosti, notranjih zadevah, vojski, gasilski službi nudijo svoje storitve državljanom štiriindvajset ur dnevno. Z uvajanjem podjetniškega koncepta v javno upravo bo za plačilo zaposlenim potrebno zagotoviti dodatna sredstva. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je omogočil tudi prenos javnih pooblastil na zasebne organizacije. Zasebniki se odločijo za prevzem koncesij predvsem na področjih, ki prinašajo stalen oziroma stabilen dobiček. Posledica takšne privatizacije naj bi bilo poleg boljših (ali slabših) in plačljivih storitev tudi zmanjšanje števila zaposlenih v javnem sektorju in s tem zmanjšanje potrebnih sredstev za plače.

Sistem javnih financ je v Sloveniji doživel kar nekaj sprememb. Bistveno je, da je potrebno proračunska sredstva dobro načrtovati in tudi upravljati. Plače v javnem sektorju imajo v vseh državah velik pomen, saj je od tega odvisno tudi zagotavljanje kvalitetnih storitev s

strani javnih uslužbencev in tudi z vidika makroekonomskih in javno finančnih učinkov. V Sloveniji plače v javnem sektorju predstavljajo približno desetino vseh odhodkov iz državnega proračuna.

V magistrskem delu sem poskušala predstaviti problematiko urejanja sistema plač v javnem sektorju. Osrednji del naloge je namenjen primerjalni analizi glavnih značilnosti starega plačnega sistema z novim sistemom v Sloveniji in primerjavi s plačnimi sistemi v izbranih evropskih državah ter institucijah Evropske unije. Glavna predpostavka je, da je celovita uveljavitev novega sistema plač v javnem sektorju v Sloveniji pripomogla k večji preglednosti, transparentnosti, enotnosti in pravičnosti pri oblikovanju plač.

Kerševan (2001, str. 1357) v članku Plačni sistem v javnem sektorju navaja razloge za uvedbo enotnega plačnega sistema, ki so poleg učinkovitega nadzora nad zakonitostjo in ustreznostjo porabe javnih sredstev za plače, še vzpostavitev preglednosti in primerljivosti plač. Še vedno pa obstajajo določeni problemi pri določitvi plač, predvsem zato, ker merila za merjenje učinkovitosti niso ustrezno in natančno določena. Potrebno je določiti kriterije in merila za ocenjevanje delovne uspešnosti in kvalitete opravljenega dela, s čimer se omogoči ustrežnejša primerljivost med posameznimi delovnimi mesti. Enotna ureditev omogoča učinkovit nadzor nad zakonitostjo in ustreznostjo porabe javnih sredstev za plače, kar pa je glede na višino sredstev, porabljenih za plače v javnem sektorju več kot zaželeno.

V Sloveniji je področje plač dokaj problematično in v preteklosti kot tudi sedaj deležno mnogo kritik. Poskus ureditve tega stanja in vzpostavitev nekega pravičnejšega razmerja med plačami v javnem sektorju je bil narejen s sprejemom in uveljavitvijo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki pa je do danes doživel že kar nekaj sprememb in dopolnitev (ter jih še kar nekaj bo, saj se še vedno pojavljajo številne kritike določenih področij javnega sektorja, ki s sistemom niso zadovoljne).

V evropskem merilu lahko zasledimo številne različne sisteme plač, drugačna so tudi delovna mesta in nazivi ter njihova določitev in delitev. Plačni sistemi so posledica različnih tradicionalnih ureditev, ki so povezane z različnim urejanjem položaja in statusa javnih uslužbencev. Zato lahko v vsaki državi zasledimo nekoliko drugačen sistem plač in drugačno reformo za izboljšanje tega sistema, medtem ko so cilji bolj ali manj podobni. Plačni sistem je eno izmed najpomembnejših orodij za upravljanje javnega sektorja (Apohal Vučković, 2011, str. 150).

Cilj magistrskega dela je s teoretično in empirično raziskovalnim metodološkim pristopom spoznati temeljne prednosti in slabosti novega plačnega sistema v javnem sektorju v Sloveniji. S tem ciljem je povezan tudi cilj spoznati urejenost sistema plač v javnem sektorju v izbranih evropskih državah. Eden izmed ciljev naloge je tudi priti do ugotovitve, kako bi bilo potrebno in smiselno nadgraditi sistem plač, da bi le-ta bil še bolj učinkovit in pravičen, hkrati pa tudi bolj fleksibilen in predvsem bolj motivacijski.

V magistrskem delu bom odgovorila na naslednja raziskovalna vprašanja:

- Ali je enotni sistem plač v javnem sektorju v Sloveniji ter njegova uveljavitev pripomogla k večji preglednosti, transparentnosti, enotnosti in pravičnosti pri oblikovanju plač?
- Ali je enotni sistem plač v javnem sektorju v Sloveniji res odpravil plačna nesorazmerja, ki jih je omogočal prejšnji zakon?
- Je nov plačni sistem v Sloveniji dovolj motivacijski in fleksibilen?
- Zakaj na področju Evropske unije (še) ni vzpostavljen skupen, enoten model oziroma sistem plač v javnem sektorju?

Pri predstavitvi in analizi sistemov plač v javnem sektorju sem se omejila na sistem plač v Sloveniji in v treh izbranih evropskih državah (Avstrija, Francija in Nemčija) ter v institucijah Evropske unije ter njihovi primerjavi. Takšne primerjave so dokaj nevhvaležne in lahko tudi zavajajoče, saj se naloge, ki jih opravlja javni sektor od države do države razlikujejo. Različne so tudi opredelitve zaposlenih v javnem sektorju in s tem tudi njihove naloge in pristojnosti. Decentralizacija se odraža v oblikovanju plač zaposlenih v javnem sektorju na nižjih nivojih javnega sektorja, predvsem na ravni lokalne skupnosti (Rexed et al., 2007, str. 5).

Dokončna in celotna ocenitev sistema plač ter ali res pripomore k večji preglednosti, transparentnosti, enotnosti in pravičnosti pri oblikovanju plač, je lahko narejena po popolni uveljavitvi novega sistema in dokončni odpravi nesorazmerij, kar naj bi bilo že v letu 2011 (glede na Aneks 2 h Kolektivni pogodbi za javni sektor, ki ga je pripravila Vlada Republike Slovenije), vendar sta se tretja in četrta četrtina plačnih nesorazmerij dokončno odpravili šele v letu 2015, gospodarska in finančna kriza pa sta zelo omejili oz. zamrzili predvsem stimulatивne dele plačne reforme.

Izhodišče pri izdelavi magistrskega dela je proučevanje teoretičnih podlag sistema plač v javnem sektorju. Delo temelji na deskriptivni analizi virov. Uporabila sem strokovno literaturo domačih in tujih avtorjev, ki je bila objavljena v obliki knjige, članka, prispevka in različne druge vire, ki jih predstavljajo predvsem zakoni in zakonski predpisi, statistični letopisi in drugo. Uporabila sem tudi znanja, mnenja, opažanja, ki sem jih pridobila v času magistrskega študija na različnih predavanjih in spoznanja pridobljena na različnih seminarjih in delavnicah v sklopu delovnega mesta v javnem sektorju.

V magistrskem delu sem z metodo kompilacije povzela opazovanja, stališča, sklepe in spoznanja domačih in tujih avtorjev. Uporabila sem tudi metodo primerjave, saj sem primerjala star in novi sistem plač v javnem sektorju v Sloveniji, podala pa sem tudi primerjalno analizo sistemov plač v javnem sektorju v izbranih treh evropskih državah, institucijah Evropske unije in v Sloveniji.

V prvem poglavju so predstavljeni osnovni pojmi o javnem sektorju, različne opredelitve, definicije domačih in tujih avtorjev, opredeljena sta pojma javne in državne uprave ter zaposlenih v javni upravi. Sledi predstavitev novega managementa javnega sektorja ter načini in pomen merjenja učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju.

Drugo poglavje predstavlja plačni sistem javnega sektorja v Republiki Sloveniji. Po predstavitvi značilnosti plač in števila zaposlenih v slovenskem javnem sektorju sledita predstavitvi starega in novega plačnega sistema, najprej predstavitev plačnega sistema po Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti ter nato še plačni sistem po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju. Omenjena so tudi odprava plačnih nesorazmerij v osnovnih plačah, ter vpliv dviga minimalne plače v javnem sektorju. Na koncu tega poglavja sledi primerjava obeh sistemov.

Tretje poglavje je namenjeno predstavitvi plačnih sistemov v treh državah članicah Evropske unije, in sicer v Avstriji, Franciji in Nemčiji. V tem poglavju so predstavljeni tudi kadrovski predpisi, ki veljajo za zaposlene v institucijah Evropske unije in na koncu še primerjava vseh predstavljenih plačnih sistemov po štirih predstavljenih segmentih, to so zaposleni, osnovna plača, napredovanje in ocenjevanje delovne uspešnosti.

Sklepu, kjer je podan kratek pregled celotne naloge in izpostavljene ključne ugotovitve ter predlogi izboljšav oz. sprememb, sledi še seznam uporabljenih literature in virov.

1 OSNOVNI POJMI O JAVNEM SEKTORJU

V tem poglavju so predstavljeni osnovni pojmi s področja javnega sektorja, katerih razumevanje je pomembno tudi za nadaljnje razumevanje plačnega sistema. Podane so različne definicije javnega sektorja, tako domačih kakor tujih avtorjev ter opredelitve v posameznih zakonih. Predstavljene so razlike med ožjo in širšo definicijo javnega sektorja, opredeljena sta pojma javne in državne uprave ter oseb, ki so zaposlene v javni upravi. V nadaljevanju je predstavljen tudi novejši, podjetniški koncept vodenja javnega sektorja, t.i. novi management javnega sektorja. Na koncu tega poglavja pa je še predstavitev merjenja učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju.

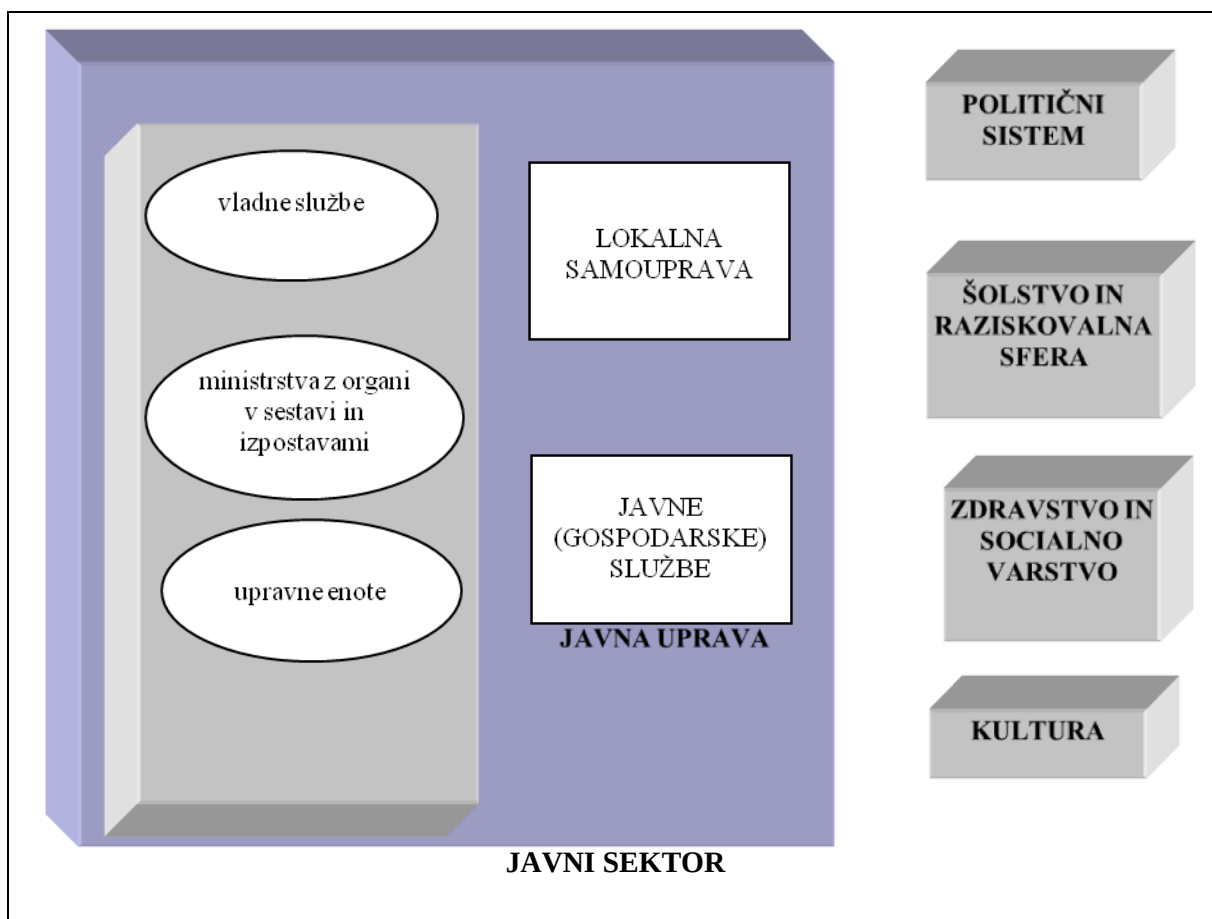
1.1 Opredelitev javnega sektorja

Definicija javnega sektorja, še posebej z vidika delitve na javno in zasebno, ni povsem jasna niti v okviru javno-finančne zakonodaje in tudi ne v okviru strokovno-znanstvenih del. Razlogi za obstoj javnega sektorja so različni ter zajemajo potrebo po dostopnosti do javnih dobrin v smislu državljske pripadnosti neglede na ekonomsko moč, pokrivanje splošnih interesov in tudi kot urejanje premalo ali sploh ne delujočih tržnih mehanizmov z intervencijo in regulacijo s strani države (Ferfila et al., 2007, str. 97). Setnikar Cankarjeva

et al. (2009, str. 41) opredeljuje razloge za obstoj javnega sektorja s tem, da se zadovoljijo potrebe družbe in posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti.

Strokovna literatura in tudi raziskovalci, ki se ukvarjajo s proučevanjem javnega sektorja v Sloveniji, ne pozna enotne opredelitve javnega sektorja. Setnikar Cankarjeva et al. (2009, str. 41) opredeli javni sektor kot »zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti, ki delujejo po netržnih načelih, kar se kaže predvsem v njihovem proračunskem financiranju.« V slovenski literaturi je javni sektor ponavadi uporabljen kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno dejavnost, kar prikazuje Slika 1. Iz prikaza lahko razberemo, da javno upravo predstavljajo poleg državnih služb (vladne službe, ministrstva z organi v sestavi in izpostavami ter upravne enote) tudi lokalna samouprava in javne gospodarske službe. Opredelitev javne in državne uprave sledi v naslednjem podpoglavju.

Slika 1: Elementi javnega sektorja



Vir: S. Setnikar Cankar et al., *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*, 2009, str. 41, slika

Javni sektor lahko opredelimo tudi z opredelitvijo razlik med javnim in zasebnim sektorjem, predvsem v namenu, ciljih in načinih upravljanja. Ključne razlike med javnim in zasebnim sektorjem, ki jih navaja Brejc (v Ferfila et al., 2007, str. 124) so prikazane v Tabeli 1. Prikazane so tudi posledice za javni sektor, ki kažejo razsežnost razlik med sektorjema. Brejc poudarja, da razlike ne smejo onemogočiti pregleda nad stičnimi točkami med javnim in zasebnim sektorjem. Te stične točke so v mešanju funkcij zagotavljanja in izvajanja javnih storitev tudi v zasebnem sektorju, kjer storitve in produkte uporabnikom zaračunavajo. Tudi zasebni sektor je odvisen od političnih odločitev in mora upoštevati predpise javnega prava za dejavnost javnega pomena.

Tabela 1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem z učinki za javni sektor

Javni sektor	Zasebni sektor	Posledice za javni sektor
Monopol	Konkurenca	Ni tržnih spodbud k zmanjševanju stroškov in večji učinkovitosti ter kvaliteti storitev
Slabo opredeljeni cilji	Jasen cilj dobička	Nedoslednost izvajanja ciljev, oteženo merjenje uspešnosti
Mandatna imenovanja vodilnih	Relativna trajnost mandatov	Onemogočeno strateško planiranje
Odprtost za vplive politike	Relativna odmaknjenost od politike	Občutljivost
Predpisi	Le nujna regulativa	Omejenost funkcij
Proračun	Zaračunavanje produktov in storitev	Samozadostnost
Zagotavljanje javnih dobrin s teoretično enako dostopnostjo	Individualne dobrine po tržnih zakonitostih	Vzrok za obstoj sektorja

Vir: B. Ferfila et al., Ekonomski vidiki javnega sektorja, 2007, str. 124, tabela 1.7.

Stewart in Ranson navajata deset glavnih značilnosti javnega sektorja. Teh deset značilnosti hkrati predstavlja deset dilem sodobne organizacije upravnega sistema še posebej, če javni sektor primerjamo z zasebnim (Ferfila et al., 2007, str. 125):

1. »kolektivna dejavnost, ki se vsiljuje posamezniku (z legitimno podlago),
2. izvoljeni predstavniki in aktivna participacija skupnosti podajajo potrebno reprezentativnost za kolektivno dejavnost,
3. birokratski red zagotavlja nepristranskost, a omejuje možnost odzivnosti,
4. oblastna funkcija prevladuje nad servisno z obstoječo regulacijo,

5. ob nadzoru nad spoštovanjem javnega reda se mora zagotavljati tudi funkcija omogočanja razvoja,
6. proces spremenljivega političnega odločanja je vgrajen v institucionalno kontinuiteto,
7. razmerje med stabilnostjo, potrebo za uspešnost, in fleksibilnostjo, potrebno za dolgoročen obstoj in razvoj, teži v smeri stabilnosti,
8. javnost ima različne potrebe kot skupnost državljanov oz. kot skupnost uporabnikov javnih storitev,
9. konflikt vrednot med enakostjo in nagrajevanjem po zaslugah, konkurenco in sodelovanjem, liberalnim trgom in pravičnostjo itd.,
10. multipluralnost interesov.«

V različnih zakonih pa se pojavljajo naslednje definicije javnega sektorja:

Po **Zakonu o javnih uslužbencih** (Uradni list RS št. 63/07; v nadaljevanju ZJU) javni sektor sestavljajo (drugi odstavek 1. člena):

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

Glede na ZJU javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oz. prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja.

V 2. členu **Zakona o sistemu plač v javnem sektorju** (Uradni list RS št. 108/09) zasledimo naslednjo definicijo, in sicer javni sektor po tem zakonu sestavljajo:

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

Tudi ZSPJS iz javnega sektorja izrecno izvzame javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oz. prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost.

Po 8. točki 3. člena **Zakona o javnih financah** (Uradni list RS št. 11/11) javni sektor predstavljajo vsi neposredni in posredni uporabniki proračuna, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, kakor tudi javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.

Po Eurostatovem poročilu European system of accounts ESA 2010 je najpomembnejši kriterij za ločitev med zasebnim in javnim sektorjem ta ali podjetja nadzoruje država ali ne.

Javni sektor torej predstavljajo vse institucije, ki jih nadzoruje država, vse ostalo predstavlja zasebni sektor (ESA2010, 2013, str. 8).

V Sloveniji obstajata dve uradni definiciji javnega sektorja (Klinar, 2006, str. 41):

- širša definicija, ki je v uporabi za nacionalne statistične potrebe in
- ožja definicija, ki je nastala zaradi potreb razvoja uslužbenskega sistema ter sistema in politike plač v javnem sektorju.

1.1.1 Širša definicija javnega sektorja

Širša definicija javnega sektorja je torej nastala zaradi potreb nacionalne statistike, zato so v javni sektor po Standardni klasifikaciji dejavnosti (Uradni list RS št. 69/2007; priloga 1) vključene naslednje dejavnosti:

O – javna uprava, obramba in obvezna socialna varnost,

P – izobraževanje,

Q – zdravstvo in socialno varstvo,

R – kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti ter

S – druge dejavnosti.

Tabela 2: Funkcionalna sestava širšega javnega sektorja

Javni sektor					
Javna uprava				Nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb	
Regulatorna (razvojna) funkcija				Pospeševalna funkcija	Izvajalska funkcija
Državni organi	Državna uprava	Lokalna samouprava	Javne agencije	Javni skladi in fundacije	Gospodarske družbe, javna podjetja, zasebni zavodi, javni (gospodarski) zavodi in zbornice

Vir: I. Klinar, Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev, 2006, str. 42, tabela Funkcionalna sestava širšega javnega sektorja.

Javni sektor tako vključuje vse znane zasebnopravne in javnopravne oblike, v katerih so organizirane pravne osebe v Republiki Sloveniji (Klinar, 2006, str. 41). Sestavljajo ga državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in fundacije, gospodarske družbe, javna podjetja, zasebni zavodi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, zbornice in druge pravne osebe. Te pravne osebe lahko opravljajo

regulatorno (razvojno), pospeševalno in/ali izvajalsko funkcijo. S tem določimo funkcionalno sestavo širšega javnega sektorja, ki je prikazana v Tabeli 2 (Klinar, 2006, str. 41). Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije za leto 2014 je bilo v širšem javnem sektorju zaposlenih 210.008 oseb.

1.1.2 Ožja definicija javnega sektorja

Potreba po ožji definiciji javnega sektorja je nastala z Zakonom o javnih uslužbencih in z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju. V javni sektor se po tej opredelitvi vključujejo vse poznane javnopravne oblike, v katerih so lahko organizirane osebe javnega prava v Republiki Sloveniji, razen javnih podjetij in gospodarskih družb. Ti dve obliki sta iz ožje definicije javnega sektorja izvzeti, ker ne bi bilo sistemsko pravilno, da bi plače v javnih podjetjih in v zasebnopravnih osebah urejali na enak način kot za pravne osebe, ki se financirajo iz državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti (Klinar, 2006, str. 42).

Javni sektor tako sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih 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. Tudi v ožjem javnem sektorju različne osebe javnega prava lahko opravljajo regulatorno (razvojno), pospeševalno ali izvajalsko funkcijo, s čimer določimo funkcionalno sestavo ožjega javnega sektorja. Po podatkih Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJ PES) za mesec december leta 2014 je bilo v ožjem javnem sektorju zaposlenih 154.282 oseb.

Tabela 3: Funkcionalna sestava ožjega javnega sektorja

Javni sektor					
Javna uprava				Nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb	
Regulatorna (razvojna) funkcija				Pospeševalna funkcija	Izvajalska funkcija
Državni organi	Državna uprava	Lokalna samouprava	Javne agencije	Javni skladi	Javni (gospodarski) zavodi

Vir: I. Klinar, Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev, 2006, str. 43, tabela Funkcionalna sestava ožjega javnega sektorja.

1.1.3 Primerjava širše in ožje definicije javnega sektorja

Skladno z opisanim je za uvrstitev v širši javni sektor dovolj, da ima pravna oseba registrirano eno izmed dejavnosti iz definicije širšega javnega sektorja po Standardni klasifikaciji dejavnosti. Torej lastnina ni izločilni kriterij, kar pa v ožjem javnem sektorju je, saj ta definicija zajema zgolj osebe javnega prava (javnopravne statusne oblike). Rezultat obeh definicij, je obseg javnega sektorja, ki se kaže predvsem v številu vključenih pravnih oseb in predvsem v številu zaposlenih (Klinar, 2006, str. 45).

Tudi razmejitev med javno upravo in javnim sektorjem večkrat ni točno ločena. Oba pojma se včasih uporabljata kot sinonima, lahko pa javni sektor razumemo širše, saj se pretežno prekriva s pojmom javne uprave v širšem pomenu. Vlada Republike Slovenije javni sektor pojmuje širše kot javno upravo. Po opredelitvi v Strategiji razvoja javne uprave za obdobje 2015-2020 zajema javni sektor celoto državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi; druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Državni organi, ki so opredeljeni v omenjenih zakonih, niso le upravni organi, pač pa sem sodijo tudi državni zbor, državni svet, pravosodni organi in drugi državni organi.

1.2 Opredelitev javne in državne uprave

Slovar slovenskega knjižnega jezika (1994, str. 1463) opredeljuje upravo kot dejavnost, ki se ukvarja z urejanjem, usmerjanjem življenja ter temeljnih nalog v kaki družbeni skupnosti, sestavljajo pa jo organi, ki to dejavnost opravljajo. Tudi pojma javna in državna uprava nista enotno definirana, tako kot smo že v prejšnji točki ugotovili za pojem javni sektor. V vsakem primeru pa je pojem javne uprave širši od pojma državna uprava. Zakon o državni upravi (Uradni list RS št. 113/05) v 1. členu opredeljuje državno upravo kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji, ki izvršuje upravne naloge. V Strategiji razvoja javne uprave 2015-2020 zajema pojem državne uprave ministrstva vključno z organi v njihovi sestavi ter upravne enote. Javna uprava pa je v istem dokumentu opredeljena kot družbeni podsistem, ki ima dve ključni funkciji, in sicer strokovno sodeluje pri pripravi javnih politik in sprejete politike neposredno izvršuje.

Pojem javne uprave lahko razumemo v ožjem in širšem pomenu:

- V ožjem pomenu javna uprava predstavlja poleg organov državne uprave tudi še uprave lokalnih skupnosti (občinske uprave) ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil in druge nosilce javnih pooblastil (javne agencije, javni zavodi, ki pretežno opravljajo upravne naloge in javni skladi).
- Nekateri pa javno upravo razumejo širše, in sicer tako, da poleg organov in pravnih subjektov, ki so povezani z izvršilno oblastjo, kot je to v primeru ožje opredelitve javne

uprave, zajemajo tudi organe, ki so povezani z zakonodajno in sodno vejo oblasti, ter vse pravne osebe javnega prava. V tem primeru gre za opredelitev javne uprave v širšem pomenu (Trstenjak, 2005, str. 5).

Bohinc in Tičar (2007, str. 128) sta javno upravo opredelila z naslednjimi značilnostmi:

- »povezanost in podrejenost enot javne uprave na državni ravni pristojnim ministrstvom, v skladu s predpisi o organizaciji državne uprave in delovnih področij ministrstev ter o inšpekcijskem nadzoru,
- financiranje iz državnega oz. občinskih proračunov, oz. drugih javnih virov v skladu s predpisi o javnih financah, proračunu ter javnih skladih,
- odločanje po predpisih upravnega prava, le delno po predpisih civilnega prava, torej pretežno po predpisih splošnega upravnega postopka in upravnega spora,
- opravljanje dejavnosti po pravilih stroke, za kar je pogoj ustrezno znanje in usposobljenost,
- zaposleni v javni upravi so javni uslužbenci, za katere velja posebni sistem delovnih razmerij in ureditve plač, tako imenovani uslužbenski sistem, določen v predpisih o javnih uslužbencih in sistemu plač v javnem sektorju.«

Javna uprava se pojavlja predvsem v dveh vlogah: v vlogi regulatorja, ko skrbi za pravno ureditev, izvrševanje in nadzor nad uresničevanjem javnih interesov, ter v vlogi korporacijskega upravičenca, kjer je njen interes enak kot interes drugih zasebnopravnih subjektov (Bohinc & Tičar, 2007, str. 129).

1.3 Opredelitev oseb, ki so zaposlene v javni upravi

Zaposleni v državni upravi in lokalnih samoupravah se delijo na javne uslužbence in funkcionarje, za oboje velja Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, oba pojma pa sta podrobneje definirana v Zakonu o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU).

Javni uslužbenec je vsak posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Zakon (ZJU) opredeljuje dve skupini javnih uslužbencev, in sicer jih razvršča na (Klinar, 2006, str. 47):

- državne uradnike ter
- strokovno-tehnične delavce.

Uradniki so javni uslužbenci, ki opravljajo javne naloge, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa in so povezane z izvrševanjem oblasti ali z varovanjem javnega interesa. Uradniki se izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko je z zakonom določeno

drugače. Napredovanje uradniku omogoča kariero, izvršuje pa naloge v nazivu, v katerega je imenovan z odločbo o zaposlitvi.

Strokovno-tehnični javni uslužbenci so tisti, ki opravljajo druga spremljajoča dela (računovodska, finančna, kadrovska, analitična, tehnična in druga dela, ki jih je potrebno izvajati za nemoteno delovanje). Strokovno tehnični javni uslužbenec lahko v skladu s petim odstavkom 23. člena ZJU opravlja tudi enostavna upravna opravila, ki jih določi minister, ki je pristojen za upravo. Osnovna plača strokovno-tehničnega javnega uslužbenca je vezana na delovno mesto, na katero je razvrščen in ni imenovan v nazive.

Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci, saj je njihov status urejen z Zakonom o funkcionarjih v državnih organih. To so osebe, ki izvršujejo posamezne funkcije v izvršilni, zakonodajni in sodni veji oblasti ter v drugih državnih organih in lokalnih skupnostih v vnaprej predvidenem mandatu, ki ga pridobijo s splošnimi volitvami, z izvolitvijo ali imenovanjem za izvrševanje funkcije izvršilne ali sodne oblasti v Državnem zboru Republike Slovenije ali predstavniškem telesu samoupravne lokalne skupnosti in če jih izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti (Klinar, 2006, str. 47).

1.4 Novi management javnega sektorja (NMJS)

Ključna funkcija oseb, ki so zaposlene v javnem sektorju, je nudenje storitev, za katere so te pravne osebe v javnem sektorju ustanovljene, državljanom. Vedno večje potrebe in ponekod nevzdržno stanje na področju delovanja organov javnega sektorja, so bile povod za uvajanje podjetniških metod v vodenje javnega sektorja. Najpogostejši razlogi za uveljavitev podjetniškega koncepta so (Klinar, 2006, str. 19):

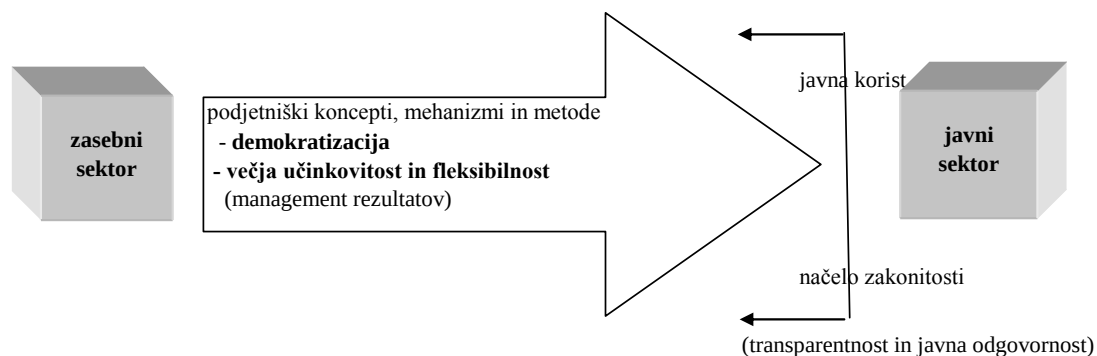
- neučinkovita raba obsežnih javnih sredstev,
- nezmožnost nadaljnjega zadolževanja javnega sektorja,
- ciklični proračunski pritiski na znižanje javnih izdatkov,
- centralizirana javna uprava,
- samozadosten odnos do uporabnikov in
- neustrezni mehanizmi javnega računovodstva.

Ne le ekonomski razlogi, ampak tudi drugi dejavniki, so pomembni za reformo v vodenju javnega sektorja. Ti drugi dejavniki so:

- kakovost dela,
- zanesljivost in
- učinkovitost institucij javnega sektorja.

Gibanje za spremembo javnega sektorja v smer večje prilagodljivosti storitev javnega sektorja prebivalcem iz osemdesetih let preteklega stoletja, so poimenovali **novi management javnega sektorja** (NMJS - ang. *New Public Management – NPM*) in pomeni nov vzorec vodenja javnega sektorja. Poudarja usmerjenost h koristniku storitev in splošni učinkovitosti z uvajanjem uporabnih managerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Ferfila et al., 2007, str. 128), kar je razvidno tudi iz Slike 2.

Slika 2: Novi management javnega sektorja



Vir: B. Ferfila et al., *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, 2007, str. 128, slika 2.1.

Glavne značilnosti novega managementa javnega sektorja po Bovaird in Löffler (2009, str. 19) so:

- poudarek na učinkovitem vodenju,
- bolj fleksibilen finančni management,
- večji poudarek na upravljanju s človeškimi viri v javnem sektorju in prilagodljivejši sistem plač,
- usmerjenost storitev javnega sektorja k njihovim uporabnikom in potrebam teh uporabnikov,
- prenos vodenja in tudi odgovornosti z vlade na organe na nižjih stopnjah odločanja,
- uporaba podjetniških pristopov v javnem sektorju,
- privatizacija posameznih storitev, ki so ponavadi v domeni javnega sektorja.

Poudarki, ki sledijo iz NMJS, se nanašajo na usmerjenost k uporabniku storitev, ki mu jih nudi javni sektor, in splošni učinkovitosti z uvajanjem prilagojenih managerskih metod dela in tržnih mehanizmov, ki so uveljavljeni v zasebnem sektorju. Vsako nekritično uveljavljanje načel, ki so sicer značilna za podjetništvo, v javnem sektorju lahko pomeni nevarnost, saj morata v delovanju javnega sektorja biti v ospredju načeli zakonitosti in pravičnosti, kljub morebitni manjši ekonomski učinkovitosti. Pod pojmom novi management javnega sektorja v državah, kjer so že uvedli nov sistem vodenja javnega

sektorja, ni enotne razlage. Vzrok za to sta predvsem časovni in geografski zamik pri uvajanju temeljnih načel NMJS. Poznani so trije elementi, ki so skupni proučevanim državam, in sicer (Ferfila et al., 2007, str. 141):

- podobnost glavnih vzrokov za reforme (finančna kriza, evropska integracija),
- močna politična podpora reformam in
- medsebojna povezanost posameznih ukrepov in programov.

Tam, kjer so uspešno uvedli novi koncept managementa javnega sektorja, govorimo o uspešnem prehodu s tradicionalnega modela javne administracije v fleksibilen, tržno usmerjen javni management. Tradicionalni model javne uprave je zagotavljal zgolj storitve in dobrine.

Uvajanje konceptov NMJS pa v praksi pomeni uvajanje podjetniških konceptov, kot so (Ferfila et al., 2007, str. 131):

- »ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne, izvajalske) funkcije,
- naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, h kakovosti storitev, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti,
- usmerjenost k uporabnikom,
- fleksibilnost preko deregulacije in strateškega managementa (razvoj procesov dela v organizaciji in človeških virov, usmerjen k rezultatom),
- uvajanje konkurenčnosti, privatizacija,
- izboljšanje upravljanja človeških virov,
- izboljšanje komunikacije preko deregulacije in uvajanja informacijske tehnologije ter
- smotrna izraba finančnih sredstev.

Uvajanje je potekalo in še poteka na različne načine, ponekod centralizirano, ponekod od spodaj navzgor, torej preko lokalne ravni na raven države.

Tabela 4 in Tabela 5 prikazujeta primerjavo med klasičnim modelom javnega managementa in novim managementom javnega sektorja kakor ju razumeta avtorja Lane (v Klinar, 2006, str. 21), kar prikazuje Tabela 4 in Naschold (v Ferfila et al., 2007, str. 131-132) v Tabeli 5. Že iz tega prikaza je razvidno, da so pristopi k uveljavljanju NMJS različni, kar pa vodi k večjemu številu modelov NMJS-a.

Tabela 4: Primerjava klasičnega modela javnega managementa in modela novega managementa javnega sektorja

Klasični model javnega upravljanja (public administration)	NMJS (public management)
Pravila	Cilji
Zakoniti postopki	Učinkovitost dela
Predvidljivost okolja	Prilagoditev okolju
Odgovornost	Usmerjenost k rezultatom
Formalizem	Inovativnost
Tajnost	Odprtost
Z odpovedjo	Pritožbe s pogajanjem
Zakonitost	Uspešnost
Profesionalnost, lojalnost	Zadovoljevanje osebnih interesov
Javni interes, javna korist	Dobiček

Vir: I. Klinar, Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev, 2006, str. 21, tabela 1.

Tabela 5: Primerjava klasičnega in novega modela managementa javnega sektorja

Klasični birokratsko-regulatorni model	Model NMJS
Vlada prava in pravil	Vlada ciljev in rezultatov (merjenje uspešnosti, izhodni proračun in podobno)
Funkcionalna delitev dela	Produktna organizacija s procesno verigo
Hierarhija	Pogodbeni management, avtonomija
Skromna uporaba konkurenčnih elementov	Pogodbeništvo izven javnega sektorja, kvazitrž
Pomanjkanje strateškega managementa	Naravnost k uporabnikom namesto prevlade ponudnika

Vir: B. Ferfila et al., Ekonomski vidiki javnega sektorja, 2007, str. 131, tabela 2.1.

Različna je tudi intenzivnost uvajanja reform, kar pa je odvisno predvsem od politične podpore in pripravljenosti na spremembe. V državah, kjer je državni aparat večji, je večji interes za znižanje izdatkov, ki so povezani z javnim sektorjem. V nadaljevanju bom prikazala nekatere značilnosti uvajanja NMJS v nekaterih državah Evropske unije (Ferfila et al., 2007, str. 151-157).

- **Nemčija** je država, kjer so na prvem mestu pravila in zakonitosti, in ne k rezultatom usmerjena uprava. Uvajanje novih načel se je začelo na lokalni ravni, kjer so uspešno, po korakih začeli z opredeljevanjem ciljev, rezultatov. Z reformami so začeli deset let za ZDA in Veliko Britanijo, tudi zaradi kasnejše finančne krize. Na državni ravni so ustanovili številne komisije z namenom, da bi poenostavili postopke v javni upravi, in so torej proučevale učinke uvajanja novih modelov na lokalnih ravneh. T.i. »one-step« pisarne so odraz težnje, da so storitve bolj prijazne uporabnikom, saj lahko državljani v teh pisarnah na enem mestu uredijo različne upravne zadeve.
- Podoben koncept uvajanja novosti kot v Nemčiji zasledimo v **Avstriji**, kjer reforme uvajajo po posebnem programu, v katerem se delno že poudarja vloga uporabnikov storitev, ki jih nudi javni sektor. Imajo več projektov, najpomembnejši pa naj bi vodil k reorganizaciji nalog javne uprave z osredotočenjem na ključne naloge, povečani produktivnosti, zmanjševanju stroškov, ločitvi strateške in operativne ravni ter izboljšanju kvalitete storitev.
- V **Franciji**, ki je močno centralistična država, se je uvajanje podjetniških konceptov v javnem sektorju začelo konec osemdesetih let. Poudarek je bil na doseganju določenega nivoja kvalitete javnih storitev, predvsem po modelu »Total Quality Management«. Reforme se torej nanašajo bolj na sam proces dela, kakor na vodenje. Plače in usposabljanje javnih uslužbencev ter njihovo zaposlovanje in napredovanje je centralizirano in določeno s standardom, kar pa ne velja za ocenjevanje uspešnosti. Sprejeli so listino o javnih storitvah, ki poenostavlja postopke hkrati pa poudarja enakost, nevtralnost, kontinuiteto, transparentnost ter sodelovanje uporabnikov pri odločanju.
- V **Sloveniji** je bil narejen pomemben napredek na področju racionalizacije strukture uprave. Pomembno je tudi dejstvo, da so potrebe uporabnikov storitev javnega sektorja v ospredju (Ferfila et al., 2007, str. 157). Slovenska vlada je reformo javnega sektorja začela na zakonodajnem področju in tako je v javno upravo z zakonom vnesla načelo profesionalizacije, opredelila politično nevtralnost, racionalizacijo, transparentnost dela ter vključenost uporabnikov javnih storitev v odločanje, večjo koordinacijo tako poudarila servisno vlogo uprave (Golija, 2005, str. 61). Upravna in pravna praksa odpravljata določena nasprotja, kar pa vodi v uporabnikom prijaznejše postopke.

V okviru managementa nepridobitnih organizacij lahko ločimo dve specifični veji managementa, in sicer management v državni upravi in management javnih služb, vendar pa je omejitev glede uspešnosti razvoja NMJS predvsem v različnem poslanstvu in motivu delovanja med javnim in zasebnim sektorjem, kar pomeni, da popoln sprejem podjetniških

načel ni mogoč (Klinar, 2006, str. 21). Zelo pomemben je vidik zakonitosti, učinkovitega delovanja in zadovoljevanja javnega interesa, ki mora prevladati nad ekonomsko uspešnostjo in dobičkonosnostjo. V praksi so se pokazali tudi nekateri stranski in celo negativni učinki, med katere sodi odpor srednjih plasti managementa, ki z decentralizacijo izgubljajo na moči, zato tudi idejo o merjenju uspešnosti, ki preko pisanja prekomernih poročil o svojem delu sprevržejo v končni cilj, namesto sredstva. Pojavlja se tudi uveljavljanje posameznih interesov močnih posameznikov z zlorabo pooblastil, pogosto s strani izvajalcev, ki so najeti za izvajanje javnih storitev s pogodbami (Ferfila et al., 2007, str. 145).

Pri uvajanju tehnik, modelov in metod NMJS-a v Sloveniji je potrebno opozoriti na naše drugačno izhodiščno stanje, ki izhaja predvsem iz tega, da smo v osemdesetih in devetdesetih letih doživljali realnost političnih interesov kot glavnega dejavnika vodenja uprave (Ferfila et al., 2007, str. 155), za razliko od demokratičnega reda držav, ki so bile pobudnice NMJS-a. Velike razlike je lahko opaziti že v sami ureditvi in strukturi državne uprave, zelo pa je prisotna potreba po izpopolnjevanju znanja na področju javnih politik med politiki in nosilci strateškega odločanja, saj je pri nas strokovna raven funkcionarjev na dokaj nizki ravni.

V Sloveniji sta se tako izoblikovali predvsem dve zahtevi:

- zahteva po smotrnejši rabi finančnih sredstev ter posledično zmanjševanje izdatkov in obsega zaposlenih in
- bolj učinkovito in hitrejše opravljanje storitev, ki so bolj prijazne uporabniku.

Slovenija je k tej problematiki pristopila z reformo celotnega javnega sektorja, ki zajema tudi podjetniške koncepte. Cilji se nanašajo predvsem na uspešnost in učinkovitost, kakovost in odzivnosti, uslužbenški sistem in sodobno upravljanje kadrovskih virov ter optimizacijo poslovnih procesov in sodobno organizacijo uprave.

Na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije lahko v povezavi z novim managementom javnega sektorja zasledimo njegovo temeljno načelo, to je usmerjenost k uporabniku. To načelo pa ima tudi določeno mejo, ki jo predstavlja javni interes in zajema naslednje cilje (Virant, 2002, str. 6-7):

- dostopnost do upravnih storitev, ki so uporabniku enostavne za uporabo in na enem mestu,
- ekonomsko oz. cenovno primerne upravne storitve,
- enostavnost upravnih storitev (čim manj težav pri komunikaciji in poslovanju z upravo),

- primerna informacijska podpora (kakovost ter količina podatkov, ki jih uporabniki lahko pridobijo),
- zanesljivost (predvideno ravnanje uprave, spoštovanje predpisanih rokov),
- primernost osebnega stika (primernost komunikacije – prijaznost, prijetnost) ter
- odzivnost (sposobnost odziva na mnenja uporabnikov).

Vsi ti cilji in z njimi povezani ukrepi so tako dopustni in mogoči le, če z njimi ne ogrožamo javnega interesa.

V prihodnosti je glede NMJS-a potrebno razviti trdno teoretično podlago sodobnega vodstvenega modela, skupaj z analizo praktičnih učinkov, saj je obstoječa tipologija modelov NMJS bistveno pomanjkljiva. V večini primerov se prepletajo praktični, ideološki in znanstveni vidiki, ki se preveč naslanjajo na zasebni sektor. Pri že uveljavljenih načelih je potrebno iz konkretnih primerov potegniti analitične zaključke o prednostih in pomanjkljivostih posameznih ukrepov (Ferfila et al., 2007, str. 157).

Implementacija ideje sistema NMJS bo uspešna v primeru, da bodo tudi zaposleni sprejeli ta model kot nekaj pozitivnega, ne le za uporabnike ampak tudi za izvajalce storitev in da bo obojim prinesel zadovoljstvo. Pred uvedbo novosti in novih delovnih načinov v delovni proces je potrebno vložiti veliko časa in truda za dobro pripravo in predvsem se potruditi za vséčno predstavitev novosti izvajalcem teh novih delovnih procesov. Večina ljudi praviloma spremembam ni naklonjena, zato je pred uvajalci novih metod vedno še dodatni izziv z iskanjem ustreznega motiva in možnosti za nagrado, saj v javnem sektorju ni prav veliko različnih oblik nagrad in je za to primerno predvsem nagrajevanje pri mesečni plači. Torej je tudi s tega vidika pomembna fleksibilnost nagrajevanja in napredovanja zaposlenih znotraj plačnega sistema.

1.5 Učinkovitost in uspešnost javnega sektorja

Sodobna država ima kakovostno javno upravo, učinkovita in uspešna vlada pa uresničuje, kar si želijo državljani, to je učinkovitost in uspešnost, predvsem pa bi morala zagotavljati politiko, ki ustreza socialnim potrebam in potrebam državljanov ter zagovarjati managerski pristop k doseganju učinkovitosti in uspešnosti (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 13). Cilj javnega sektorja je zadovoljiti potrebe državljanov, kar pomeni, da mora ponudba ustrezati povpraševanju po javnih dobrinah, poseben vidik pa predstavljajo tudi stroški, ki morajo biti čim nižji.

V zasebnem sektorju je merjenje dejavnosti že z dolgo tradicijo, izoblikovana pa so tudi jasna merila za ugotavljanje oz. merjenje učinkovitosti. Gre za dolgotrajen in zapleten proces, merila za merjenje učinkovitosti v javnem sektorju pa se zaradi drugačne naravnosti razlikujejo od meril, ki so izoblikovana v zasebnem sektorju. V javni upravi

se merjenju učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja dolgo časa ni posvečalo dovolj pozornosti. Poleg tega se kriteriji za merjenje učinkovitosti v javnem sektorju, zaradi drugačnih ciljev, razlikujejo od tistih v zasebnem sektorju, zato poenotenje oz. prevzemanje kriterijev ni mogoče. Temeljni cilj javnih institucij in javnega sektorja na splošno je namreč povečevanje družbene blaginje, velikokrat na račun neoptimalnih stroškov (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 15), medtem ko je cilj v zasebnem sektorju največkrat dobiček. Prav tako ne moremo poenotiti kriterijev za merjenje učinkovitosti v celotnem javnem sektorju, temveč bi bilo bolj smiselno, da bi v javnem sektorju institucije razdelili na skupine s čim bolj podobnim delovanjem in nalogami ter za vsako skupino posebej oblikovali kriterije.

Že v petdesetih letih prejšnjega stoletja se je porodila ideja o merjenju učinkovitosti in uspešnosti delovanja javne uprave. Pri tem pa je učinkovitost razumljena predvsem kot razmerje med porabljenimi sredstvi (vložki) in rezultati (učinki), učinkovitost pa je potreben pogoj za uspešnost (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 25). Najpomembnejša ob vsem tem pa je kakovost storitev, kar se za stranko odraža na primer v hitrejšem, enostavnejšem postopku in pridobivanju informacij, primernemu odnosu do stranke.

Ob ocenjevanju uspešnosti se vprašamo predvsem po posledicah delovanja, najlažje pa uspešnost ocenimo s postavitvijo ciljev, ki jih želimo doseči in primerjati z rezultatom oz. doseženim stanjem, pri čemer je cilj nepridobitnih organizacij opravljanje javnih storitev (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 50-51).

Za učinkovito delovanje organizacije je pomembna njena popolna in enakomerna izraba možnosti in virov. Mogoča sta dva pristopa (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 58):

- usmerjenost k racionalizaciji poslovanja (cilje dosegamo s čim manj porabljenimi vložki) in
- usmerjenost k razvoju in večji kakovosti (ob možni uporabi virov dosegamo boljše učinke s čimer dosežemo tudi višjo stopnjo doseganja ciljev).

Prvi način je bolj pasiven ter ga uporabljamo, ko družba nima več možnosti za količinsko in vsebinsko povečevanje poslovanja, drugi način pa je bolj aktiven ter skuša čim bolj povečati kakovost in obseg poslovanja. Uspešno kombinacijo, s katero lahko dosežemo večjo učinkovitost in uspešnost združbe, predstavlja zmanjšanje porabe virov, večja ekonomičnost in produktivnost na eni strani ter zvišanje in s tem tudi doseganje zastavljene vizije institucije, na drugi strani (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 58).

Strokovna literatura navaja različne vzroke, zakaj je javna uprava manj učinkovita od zasebnega sektorja. Andoljšek in Seljak (2005, str. 22-23) navajata, da so vzroki naslednji:

- motiv delovanja je drugačen kot v zasebnem sektorju, na najvišjih položajih so politiki, ki si želijo pridobiti čim širši krog volivcev, čemur je podrejeno tudi njihovo ravnanje, cilj pa ni ustvarjanje dobička;
- delovanje v razmerah monopola, saj je javna institucija večinoma edina ponudnica storitev, ki jih stranka želi in ta nima izbire;
- neprijazno vedenje do strank, ki ne vpliva na javne storitve in število strank, saj te ne morejo iti drugam, odnos do strank pa je odvisen predvsem od osebnosti in motivacije (nagrajevanje);
- proračunsko financiranje, kjer so predvidena sredstva za vsako institucijo javne uprave, ki naj bi ta sredstva porabila čim bolj smotrno, po drugi strani pa prenos privarčevanih sredstev v naslednje proračunsko obdobje ni mogoč.

Po teoriji učinkovitosti javnega sektorja je njegov cilj zadovoljiti potrebe državljanov, te pa so zadovoljene, če ponudba ustreza povpraševanju po teh dobrinah, s tem pa je potrebno uresničevati cilj, da javne dobrine ustrezajo željam državljanov in da so ustvarjene z minimalnimi stroški (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 36). Ločiti pa je potrebno uspešnost, kjer ocenjujemo odnos javnega sektorja do državljanov, od učinkovitosti, ki se nanaša na delovanje institucije v javnem sektorju. Oba cilja sta za javni sektor enako pomembna.

Po Setnikar Cankarjevi et al. (2009, str. 106) ločimo dve vrsti učinkovitosti, in sicer:

- **alokacijska učinkovitost**, pri kateri ugotavljamo ali so bili vložki uporabljeni v skladu z željami, potrebami in finančnimi možnostmi uporabnikov oziroma ali paleta storitev, ki jo proizvede javni sektor ustreza ravni, ki jo postavlja trg; ter
- **X – učinkovitost**, pri kateri imajo velik pomen stroški, ki so povezani s proizvodnjo določenega obsega storitev in proizvodov, pri tem pa ni pomembno ali je ta obseg optimalen ali ne. Torej je javni sektor lahko x-neučinkovit ter alokacijsko učinkovit.

Pri tem se postavlja vprašanje, ali se lahko omejimo le na enega od teh dveh pogledov učinkovitosti, saj lahko sicer res rečemo, da ima višina stroškov dejansko velik in praktično tudi bistven pomen v javnem sektorju, saj so sredstva omejena in določena, vendar pa to ne more biti edino vodilo, saj so prav tako pomembni npr. tudi obseg storitev, njihova kakovost, enakost dostopa do storitev in tudi čas za opravljanje te storitve. Vse to je namreč za uporabnika te storitve bistveno. Potrebno bi bilo združiti oba pogleda, tako da bi strmeli k racionalizaciji poslovanja in čim manjšim stroškom, po drugi strani pa bi morali maksimalno povečati učinke in kakovost storitev. Cilj javnih nepridobitnih institucij je doseganje poslanstva oz. opravljanje javnih storitev, zato je merjenje uspešnosti le z ekonomskim prispevkom neutemeljeno in napačno.

Andoljšek in Seljak (2005, str. 53) navajata naslednje prednosti merjenja delovanja javnega sektorja:

- spremljanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnih institucij,
- enakost obravnavanja javnih institucij,
- boljši nadzor in odgovornost,
- bolj kakovostno izvajanje storitev,
- manjša negotovost in zmanjšana asimetrija informacij,
- hitrejše ugotavljanje problemov,
- ovrednotenje pravil in učenje na napakah,
- spodbuda za zaposlene,
- boljše zadovoljevanje potreb strank,
- boljša komunikacija med prebivalci in državo.

Osnovne kategorije sistema kazalnikov za zaokrožen prikaz specifičnega področja merjenja učinkovitosti in uspešnosti so (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 69):

- zmožnost zaposlenih,
- tehnika in tehnologija,
- organizacija,
- kakovost in
- izid (cilj).

Zaposleni so jedro vsake združbe ter tudi pogoj za njeno uspešno delovanje kot tudi doseganje zastavljenih ciljev. Zaradi tega je pomembno, da so usposobljeni za delo, ki ga opravljajo. Zaposlenim je tako pomembno nuditi izobraževanja in jih spodbuditi, ko gre za dodatna prizadevanja ter doseči, da se poistovetijo z institucijo. Učinkovitost zaposlenih ocenjujemo s stroški in produktivnostjo oz. kot nizke stroške dela na enoto storitve, učinkovito izrabo delovnih sredstev, spoštovanjem rokov, kakovostjo storitev in drugim (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 71).

Učinkovitost pa se izraža tudi v nizkih stroških dela in materiala na enoto izdelka, kar pomeni učinkovito izrabo delovnih sredstev in predmetov dela. Produktivnost meri predvsem tehnično plat učinkovitosti družbe (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 72). Ker javni sektor zagotavlja storitve, ni tehnično intenziven, dela in naloge pa določajo zakoni in predpisi, je **tehnični in tehnološki kazalnik** pomemben le toliko, kolikor delovna sredstva, povezana s temi kazalniki, omogočajo boljše, kvalitetnejše opravljanje storitev, komunikacijo kot tudi hitreje opravljene storitve.

Organizacija je formalno tehnični proces kombiniranja med prvinami, procesi in izdelki ter storitvami za doseg večje učinkovitosti (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 74). V organizaciji ljudje delujejo v medsebojnem razmerju, pri čemer zaposleni delajo predvsem zaradi plače oz. osebnega dohodka, ki ga dobijo za opravljeno delo, cilj lastnika pa se od tega razlikuje, saj so zaposleni njegovo orodje za doseg postavljenih ciljev, ki pa v

javnem sektorju niso izključno ekonomski. V vsakem primeru pa organizacija brez ljudi ne more delovati in dosegati zastavljenih ciljev.

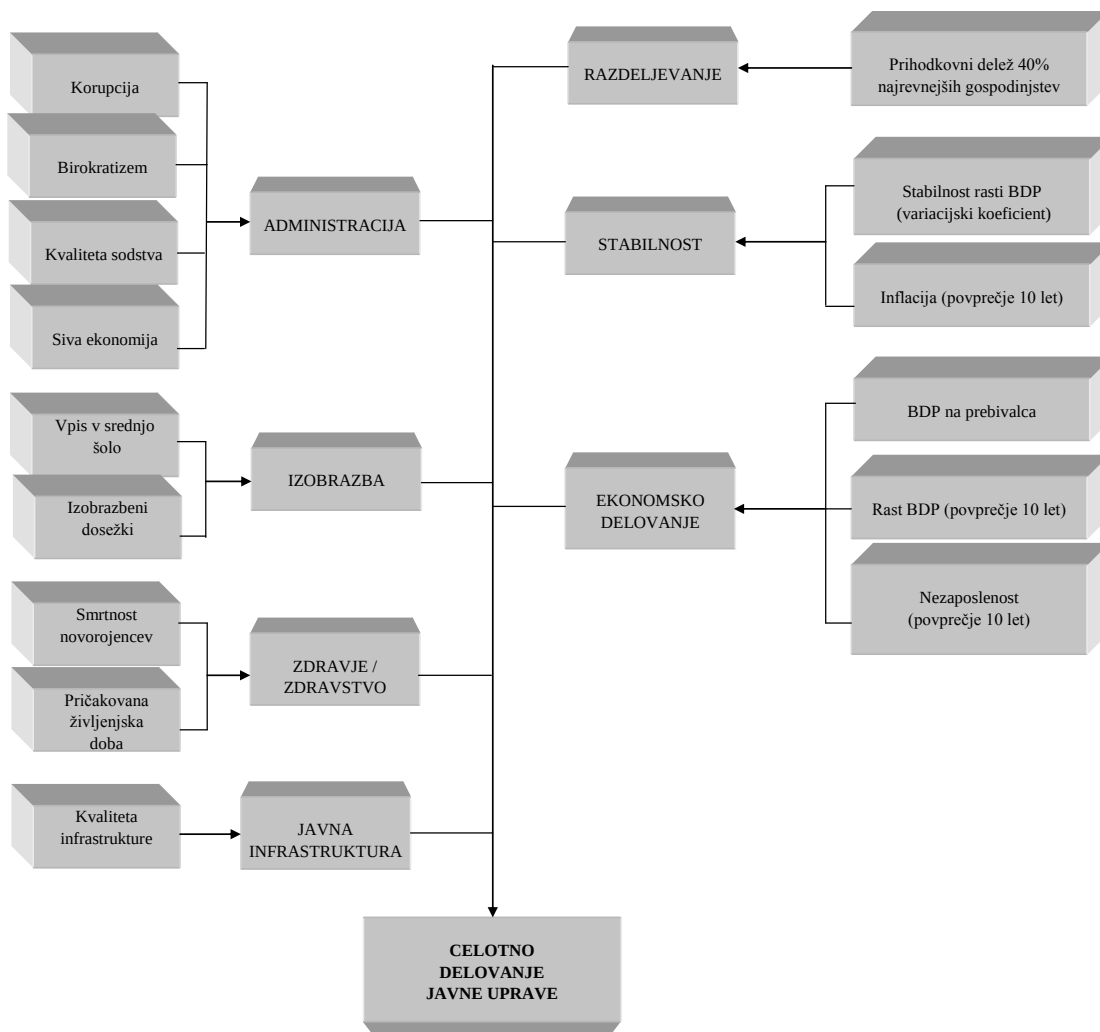
Pri tem je pomembna tudi **kakovost**, ki jo lahko merimo na več ravneh, pomembna pa je analiza izhodiščnega stanja, da lahko nato sprejmemo ukrepe za izboljšanje kakovosti ter nato primerjamo doseženo stanje z izhodiščnim. Običajno se kakovost storitvene združbe meri tako, da se oblikujejo standardi za njihovo izvedbo, nato se primerja dejansko izvedbo s standardi, vendar pa je težava v tem, da za javne storitve teh standardov ni (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 77). Problem pri merjenju kakovosti v javnem sektorju je tudi nenehno spremljanje pričakovanj in potreb strank. Eden od načinov, da ugotovimo, ali so storitve v javnem sektorju kvalitetne ali ne, je tako analiza mnenj, stališč strank, ki jo lahko dobimo z anketo, prav tako pa lahko pogledamo tudi pritožbe, ki jih podajo stranke in so prav tako odraz trenutnega stanja.

Temeljni **cilj** delovanja v javnem sektorju je zadovoljstvo državljanov, vsak zaposleni pa ima znotraj tega cilja svoje naloge in cilje, ki zagotavljajo izpolnitev temeljnega cilja. Indikatorji, ki kažejo doseganje tega cilja, pa so za različne institucije v javnem sektorju različni. V kolikor pa ni meril uspešnosti, tudi ne more biti lestvice nagrajevanja za učinkovito in uspešno upravljanje, delovanje (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 81).

Zagovorniki metode agregatnega kazalnika, kot so Afonso, Schuknecht in Tanzi predpostavljajo, da je delovanje javnega sektorja odvisno od vrednotenja nekaterih ekonomskih in socialnih indikatorjev. Izboljšava delovanja javne uprave pa je odvisna od izboljšave vrednosti relevantnih socialno–ekonomskih indikatorjev. Zagovorniki te metode navajajo, da se z uporabo omenjene metode povečajo realnost obravnavanja proučevanega pojava, preglednost in prilagodljivost različnim organom (Andoljšek & Seljak, 2005, str. 90). Primarni kazalniki se razlikujejo od institucije do institucije, zato jih ni mogoče primerjati, primerjava pa je možna na vmesni ravni, ki je enotna za vse institucije. Pri tem je potrebno izbrati kazalnike glede na vsebinsko ustreznost ter izdelati podroben opis, skupaj z lastnostmi in pomenom kazalnika. Izbrani kazalniki, ki se pokažejo kot primerni, naj bi se nato uporabljali v daljšem časovnem obdobju oz. naj bi bili stalni.

Slika 3 kaže indikatorje celovitega delovanja javne uprave, pri čemer se ti delijo na priložnostne indikatorje in standardne indikatorje. Prvih sedem indikatorjev javnega dela po Afonsu, Schuknechtu in Tanziju (2003, str. 9) zadeva administrativni, izobraževalni, zdravstveni in javno infrastrukturni prispevek, skupaj pa odražajo kvaliteto interakcije med fiskalno politiko, tržnim delovanjem in vplivom na individualne priložnosti, ki jih to prinaša. Zaradi tega jih poimenujemo procesni oz. priložnostni indikatorji. Dobra javna administracija, dobro delujoče sodstvo ter izobraženo in zdravo prebivalstvo so bistveni in nujni za delovanje na dobro delujočih trgih z veliko priložnosti, kjer veljajo zakonske določbe.

Slika 3: Indikatorji celovitega delovanja javne uprave



Vir: A. Afonso, L. Schuknecht in V. Tanzi, *Public Sector Efficiency: An International Comparison*, 2003, str. 10, slika 1.

Naslednji trije indikatorji pa skušajo izmeriti doprinos interakcije in reakcije s tržnim procesom vlade, s prvim je merjen dohodkovni doprinos, z drugim ekonomska stabilnost in s tretjim dodeljena oz. razdeljena učinkovitost z ekonomskim delovanjem. Vsi indikatorji skupaj dajejo indikator delovanja javne uprave kot celote.

Omenjeni avtorji so izvedli raziskavo in v svojem prispevku objavili tudi mednarodno primerjavo učinkovitosti v javnem sektorju v 23 državah sveta. V raziskavi so ugotovili, da je delovanje uprave v državah z majhno javno upravo bistveno višje in boljše ocenjeno celotno delo oz. uprava. Majhne javne uprave so tiste, pri katerih poraba sredstev predstavlja manj kot 40 % bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP). Indikatorji uspešnosti v javnem sektorju pa predstavljajo razmerje med delovanjem in izdatki. Pri tem pa dodajajo, da primerjava razmerja izdatkov med državami predpostavlja, da so stroški proizvodnje javnega sektorja proporcionalni z BDP na prebivalca. Ob tem opozarjajo, da to

v veliki meri drži za delovne procese, kot sta izobrazbena in administrativna učinkovitost, medtem ko je to manj verjetno za kvaliteto javne infrastrukture. Kljub temu je, zaradi pomanjkanja bolj natančnih podatkov za posamezno državo, to še vedno najboljši možni približek.

V Tabeli 6 so podatki za Avstrijo, Nemčijo in Francijo, Slovenija pa v raziskavi ni bila zajeta.

Tabela 6: Indikatorji uspešnosti v javnem sektorju (za leto 2000)

Država	Priložnostni indikatorji				Standardni indikatorji			Učinkovitost celotnega javnega sektorja
	Administracija	Izobrazba	Zdravstvo	Javna infrastruktura	Razdeljevanje	Stabilnost	Ekonomsko delovanje	
Avstrija	1,27	0,98	1,07	1,13	0,96	1,15	0,95	1,07
Nemčija	1,10	1,05	0,88	1,37	0,90	0,61	0,78	0,96
Francija	0,64	1,00	0,90	0,91	0,80	1,08	0,63	0,85
Območje EU	0,88	1,14	0,96	1,11	0,94	0,84	0,77	0,95

Vir: A. Afonso, L. Schuknecht in V. Tanzi, *Public Sector Efficiency: An International Comparison*, 2003, str. 12, tabela 1.

Slovenija je z reformo javnega sektorja zagotovo naredila pomemben korak k temu, da bi javni sektor postal bolj učinkovit, produktiven in uspešen. V zadnjih letih so bili določeni procesi (na primer e-uprava) znotraj javnega sektorja poenostavljeni in s tem tudi hitrejši, kar je pomembno predvsem za uporabnike teh storitev. V prihodnosti pa bi bilo zagotovo smiselno bolj podrobno izdelati merila za merjenje učinkovitosti, ne le za delovanje javnega sektorja kot celote, temveč znotraj vsake institucije v javnem sektorju, saj imajo te različne naloge in pristojnosti.

Vsem institucijam v javni upravi je tako temeljni cilj zagotavljanje javnih dobrin, poleg tega pa morajo institucije delovati skladno z zakonodajo ter smotrno porabljati javna finančna sredstva. Bolj dosledno bi bilo potrebno določiti naloge, odgovornosti, cilje vsakega posameznega zaposlenega ter nato spremljati, ali je bil cilj dosežen oz. primerjati doseženo stanje z zastavljenim ciljem ali pa določiti normo ter spremljati, ali je ta dosežena. Šele ko bo uveden tak standard oz. norma, bo lahko določena tudi plača po načelu sorazmernosti.

2 PLAČNI SISTEM JAVNEGA SEKTORJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

V tem poglavju bom najprej predstavila nekatere značilnosti plač v javnem sektorju v Sloveniji ter število zaposlenih oseb v slovenskem javnem sektorju. V nadaljevanju sledi predstavitev obeh plačnih sistemov v javnem sektorju, najprej plačni sistem po Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti, nato pa

še po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju. Na koncu sledi še primerjava obeh predstavljenih sistemov.

2.1 Značilnost plač in število zaposlenih v javnem sektorju v Sloveniji

Javno finančni izdatki oz. sredstva za plače so v močni povezavi s številom zaposlenih v javnem sektorju in plačnim sistemom, zato lahko ta sredstva obvladujemo predvsem s številom zaposlenih v javnem sektorju in višino izdatkov za plače. Velikost javnega sektorja je odvisna predvsem od razvitosti gospodarstva in standardov, ki so povezani s porabo javnih storitev, zato ekonomska politika nima tako neposrednega vpliva na obseg in tudi samo strukturo zaposlenih v javnem sektorju.

Z vzpostavitvijo samostojne države v letu 1991 se je začela tudi rast državnega aparata, ki se je konec devetdesetih let umirila in ponovno začela naraščati v času, ko se je Slovenija pripravljala na vstop v Evropsko unijo, zvezo NATO in na varovanje zunanje meje Evropske unije. Tudi aktualna slovenska vlada si je kot enega od ciljev v svojem mandatu zadala zmanjšanje števila zaposlenih v javnem sektorju. Nov državni aparat kot izvršilna veja oblasti, ki hkrati predstavlja izvedbo pravnih norm, strategij, usmeritev, nacionalnih politik in tudi uvedbo evropskega pravnega reda v slovenski sistem, je nastal z uveljavitvijo novega sistema po osamosvojitvi v letu 1991. Z rastjo državnih institucij se povečuje število ljudi, ki so zaposleni v javnem sektorju in zato je povsem utemeljeno vprašanje, katera je zgornja še sprejemljiva meja zaposlenosti, da jo bo proračunska blagajna še vzdržala. Vodilni v zasebnem sektorju, so skoraj zagotovo mnjenja, da je državni sistem prevelik, posledično predrag in po njihovem prepričanju tudi neučinkovit. Nasprotno pa si lahko zastavimo vprašanje, ali si želimo javni šolski sistem, ki bo kakovosten, s kakovostnimi in razgledanimi učitelji? (Dolinar, 2007, str. 26). Če je odgovor pritrdilen, bomo kakovosten kader morali ustrezno plačati. Tudi v zdravstvu je vse več tendenc za privatizacijo. Zopet se lahko vprašamo ali si želimo javno zdravstveno oskrbo ali bomo urejanje tega področja prepustili zakonitostim trga? Specialistične storitve bi v takem primeru bile dostopne le osebam z nadpovprečnimi dohodki. S spremembo tendenc od javnega k zasebnemu (kar sicer je težnja predvsem za primarno zdravstvo) s strani zakonodajne in izvršilne oblasti, bi se število zaposlenih v javnem sektorju začelo zniževati, vendar pa moramo upoštevati socialni vidik povprečnega državljana Slovenije. Pomembna naloga slovenske vlade je in bo, da skrbi, da ne pride do nepotrebne širitve javnega sektorja.

V Tabeli 7 so navedeni podatki o povprečnem številu zaposlenih, povprečni mesečni masi bruto plač ter o povprečni izplačani bruto plači v javnem in tudi zasebnem sektorju za obdobje 2004-2014. V tabeli je prikazano tudi razmerje med povprečnimi izplačanimi bruto plačami v javnem sektorju, ki so primerjane s tistimi iz zasebnega sektorja. V podatke o številu oseb, ki mesečno prejemajo plačo v javnem sektorju, so vključeni vsi zaposleni za nedoločen in določen čas, zaposleni, ki nadomeščajo zaposlene, odsotne nad

30 dni, ter zaposleni, ki prejemajo (oz. so prejeli) plačo iz programov EU, NATO ali Schengenskega vira. Izračunani so na podlagi opravljenih ur.

Tabela 7: Povprečno število zaposlenih v javnem sektorju (iz ur), povprečne letne izplačane plače in mesečna povprečna izplačana plača na zaposlenega iz ur v javnem sektorju in zasebnem sektorju ter razmerje povprečnih plač

Leto	Povprečno število zaposlenih (iz ur)	Povprečne izplačane bruto plače (v EUR)	Mesečna povprečna izplačana bruto plača na zaposlenega iz ur (v EUR)		Razmerje izplačanih povprečnih bruto plač javni sektor/zasebni sektor
			Javni sektor	Zasebni sektor	
2004	149.019	205.919.991	1.382	1.027	1,35
2005	151.329	218.027.388	1.441	1.089	1,32
2006	152.796	227.846.631	1.491	1.143	1,30
2007	153.354	236.919.657	1.545	1.208	1,28
2008	154.754	262.879.181	1.699	1.311	1,30
2009	156.619	285.676.575	1.824	1.427	1,28
2010	158.588	289.581.924	1.826	1.418	1,29
2011	159.735	291.829.896	1.827	1.460	1,25
2012	160.565	286.891.406	1.787	1.484	1,20
2013	158.163	275.052.875	1.739	1.500	1,16
2014	157.966	275.514.719	1.744	1.522	1,15

Vir: AJPES, Izplačane bruto plače pri pravnih osebah javnega sektorja po posameznih letih; Izplačane bruto plače pri pravnih osebah (brez pravnih oseb javnega sektorja po posameznih letih).

Z naraščanjem števila zaposlenih v javnem sektorju posledično rastejo tudi sredstva namenjena izplačilu plač za zaposlene, kar predstavlja vedno večjo obremenitev za proračunsko blagajno. Nihanja v številu zaposlenih so tudi zaradi odsotnosti zaposlenih, daljših od enega meseca; te odsotnosti predstavljajo bolniške odsotnosti, porodniški dopusti in starševski dopusti. Vsi ti zaposleni so prejemniki nadomestila za mesečni dohodek preko socialnih transferjev.

Iz podatkov v Tabeli 7 je razvidno naraščanje števila zaposlenih in posledično tudi mase plač v javnem sektorju do leta 2012, nato pa je število zaposlenih upadalo. Iz tabele je razvidno tudi spreminjane razmerja med povprečno plačo javnega ter zasebnega sektorja. Na to razmerje so vplivali predvsem posledica plačne reforme javnega sektorja, gospodarska kriza in način prilagajanja javnega ter zasebnega sektorja krizi. Začetek izvajanja plačne reforme v letu 2008 ni bistveno vplival na razmerje med povprečno plačo obeh sektorjev. Razmerje se je bistveno spremenilo v letu 2012, ko je tudi Slovenija

sprejela ostrejšje ukrepe za uravnoteženje javnih financ, v zasebnem sektorju pa je bil viden učinek zviševanja minimalne plače ter spremembe strukture zaposlenih. V prvem letu izvajanja plačne reforme, ki časovno ustreza tudi začetku gospodarske krize v Sloveniji, je bila povprečna plača v javnem sektorju za 30 % višja od povprečne plače v zasebnem sektorju. Do leta 2014 je to razmerje upadlo in tako je bila povprečna plača javnega sektorja višja od povprečne plače v zasebnem sektorju le še za 15 % (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 16).

Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF), ki je začel veljati s 01.06.2012, je le eden od ukrepov, ki so bili v obdobju od leta 2009 do leta 2016 po dogovoru z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja uveljavljeni za omejevanje (in zmanjševanje) stroškov dela v javnem sektorju.

Ukrepi, ki so prispevali k zniževanju stroškov dela v javnem sektorju, so po analizi Ministrstva za javno upravo (2015, str. 13-14) naslednji:

- »zamik izplačila odprave nesorazmerij v osnovnih plačah,
- ni izplačevanja redne delovne uspešnosti,
- omejitev obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela,
- omejitev glede izplačila regresa za letni dopust,
- napredovanja v plačne razrede, nazive oz. višje nazive ni oz. odlog izplačila višje plače, kot posledica napredovanja v višji plačni razred oz. naziv ali višji naziv,
- ukrepi glede splošne uskladitve plač,
- zamik uvrstitev pravosodnih funkcionarjev v končne plačne razrede,
- drugačna ureditev plačila dela v dežurstvu,
- znižanje višine položajnega dodatka,
- znižanje plač funkcionarjev,
- ohranitev odbitka osnovne plače za direktorje,
- znižanje vrednosti plačne lestvice za 8 % in odprava plačnih nesorazmerij (skupni učinek je bil 3 %-no znižanje),
- linearno znižanje vrednosti plačnih razredov (-0,5 %) in kompresija plačne lestvice,
- ukrepi na področju povračil, nadomestil in drugih izdatkov zaposlenih,
- ukinitve povečanega dodatka za delovno dobo za ženske,
- znižanje dodatka za specializacijo, magisterij ali doktorat,
- delna zamrznitev premij za Kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje,
- znižanje nadomestila za čas odsotnosti zaradi bolezni in poškodbe izven dela na 80 %,
- zmanjšanje števila zaposlenih.«

ZUJF in drugi ukrepi so zamrznili napredovanja v višje plačne razrede in nazive, saj se leti 2011 in 2014 nista šteli v napredovalno obdobje, v letih 2011, 2013 in 2014 ni bilo možnosti napredovati v višji plačni razred, razen, če je bil naziv oz. višji naziv pogoj, da

lahko javni uslužbenec opravlja delo na delovnem mestu, na katerega je bil premeščen ali je sklenil pogodbo o zaposlitvi. ZUJF je omejil še povračila stroškov, saj je znižal višino regresa za prehrano ter natančneje opredelil, kdaj je javni uslužbenec upravičen do regresa za prehrano, znižalo se je tudi nadomestilo za ločeno življenje, ki je sedaj namenjeno le pokrivanju stroškov nastanitve, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela je omejeno na zaposlene, ki imajo do kraja opravljanja dela več kot 2 kilometra od kraja prebivanja, do dnevnice za službeno potovanje v Republiki Sloveniji je upravičen javni uslužbenec, če je na službeni poti več kot 12 ur. Za službeno pot, ki traja več kot 8 in manj kot 12 ur, pa javnemu uslužbencu pripada dodatni regres za prehrano, pod pogojem, da na službenem potovanju zaposleni nima zagotovljenega brezplačnega obroka. Znižala se je tudi kilometrina za uporabo lastnega avtomobila, regres za letni dopust je zaposlenim v javnem sektorju določen v odvisnosti od tega, v kateri plačni razred so uvrščeni na zadnji dan meseca pred izplačilom regresa. Jubilejna nagrada se izplačuje le za delovno dobo v javnem sektorju, do solidarnostne pomoči so upravičeni le zaposleni, ki prejemajo minimalno plačo. Ob upokojitvi prejme javni uslužbenec odpravnino v višini dveh povprečnih mesečnih plač v Republiki Sloveniji za pretekle tri mesece ali v višini dvakratnika njegove zadnje mesečne plače, če je to zanj ugodneje. V primeru, ko se javni uslužbenec upokoji v roku dveh mesecev po izpolnitvi minimalnih pogojev, ki so potrebni za pridobitev starostne pokojnine po predpisih o obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju, se lahko javnemu uslužbencu izplača odpravnina v višini trikratnika povprečne plače oziroma njegove zadnje plače.

ZUJF je zelo omejil zaposlovanje, sklepanje avtorskih ter podjemnih pogodb in delo dijakov in študentov v javnem sektorju. Tako za zaposlovanje, kakor za sklepanje pogodb je bilo potrebno pridobiti soglasje ustanovitelja (za sklepanje podjemnih in avtorskih pogodb je soglasje še vedno potrebno). Soglasje je ustanovitelj podal na podlagi vloge, v kateri je vlagatelj opredelil razloge za novo zaposlitev ter ostale relevantne podatke, na podlagi katerih se je ustanovitelj lahko odločil o izdaji oziroma neizdaji soglasja. Med drugim je potrebno oceniti višino sredstev, ki bodo potrebna za izplačilo plač novo zaposlene osebe ter ali so le-ta zagotovljena že v finančnem načrtu, ter vir iz katerega se bodo ta sredstva črpala. Soglasje za sklepanje dela po pogodbi je bilo izdano za največ eno leto. Zakon je sicer določil nekatere izjeme v katerih je uporabnik proračuna lahko zaposlil javnega uslužbenca oz. sklenil pogodbo (avtorsko ali podjemno) brez pridobitve soglasja.

Skladno z določbami ZUJF delodajalci iz javnega sektorja s svojimi zaposlenimi niso smeli sklepati pogodb o izobraževanju, na podlagi katerega bi zaposleni pridobil višjo izobrazbo. Izjema od tega je bila lahko le, če je tako zapisano v kolektivni pogodbi ali drugem posebnem predpisu. Omejil je tudi število dni letnega dopusta, in sicer na največ 35 dni, za posebne pogoje dela pa lahko javni uslužbenec prejme še največ 15 dodatnih dni letnega dopusta. Eden izmed ukrepov zniževanja števila zaposlenih v javnem sektorju je tudi z ZUJF uzakonjena prekinitev delovnega razmerja z javnim uslužbencem, ki je izpolnil pogoje potrebne za starostno pokojnino za moške, kakor to ureja Zavod za

pokojninsko in invalidsko zavarovanje v svojih predpisih. Izjema od zapisanega je kadar delodajalec in javni uslužbenec skleneta dogovor o nadaljevanju delovnega razmerja zaradi tega, da se zagotovi kontinuiteta procesa dela. Ta dogovor o podaljšanju morata skleniti najkasneje dva meseca po izpolnitvi pogojev za upokožitev in lahko velja najdlje za eno leto.

Bole (2010, str. 7) ugotavlja, da so prejemki v širšem pomenu javne uprave v primerjavi s tujino zelo visoki. V zdravstvu in tudi v šolstvu so prejemki najvišji. Zanimivo je dejstvo, da se plače oseb z visoko izobrazbo višajo približno enako hitro tako v javnem kakor tudi v zasebnem sektorju (Lenart, 2002, str. 39). Vendar pa je tu potrebno opozorilo, da med povprečnimi plačami v zasebnem sektorju niso upoštevana neposredna izplačila delodajalcev zaposlenim, ki v uradnih evidencah niso zavedena. Zaradi slabe in predvsem počasne možnosti napredovanja v javnem sektorju, je tudi rast mase plač v javnem sektorju nižja. Izjema od tega je šolstvo, kjer je število zaposlenih višje kot v drugih evropskih državah, ki jih je primerjal Bole (2010, str. 14). Razlog za povečano število zaposlenih v šolstvu lahko najdemo predvsem v osnovnošolski reformi (uvedba devetletke), ki je prinesla poleg prisotnosti druge učiteljice oziroma vzgojiteljice v prvem razredu, še dodatne obvezne predmete v višjih razredih. Na višje število javnih uslužbencev je vplivala tudi ustanovitev novih visokošolskih institucij, predvsem izven obstoječih univerzitetnih centrov.

2.2 Plačni sistem po Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ) je bil sprejet leta 1994. Po tem zakonu so bile urejene plače za funkcionarje in tudi za druge zaposlene v javnih zavodih s področja zdravstva, vzgoje in izobraževanja, socialnega varstva, znanosti in tehnologije, kulture, zdravstvenega zavarovanja, pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter v državnih organih in v organih lokalnih skupnosti. Področje plač in druge prejemke zaposlenih so poleg temeljnega zakona urejali še številni drugi zakoni in podzakonski predpisi (Kresal, 2000, str. 87).

Po 1. členu ZRPJZ plače poslancev, predsednika republike, predsednika vlade, ministrov, generalnega sekretarja vlade, predsednika in sodnikov ustavnega sodišča, sodnikov, državnih tožilcev ter njihovih namestnikov, državnih pravobranilcev in sodnikov za prekrške niso urejene po tem zakonu, ampak so za te skupine zaposlenih veljali drugi zakoni oziroma predpisi.

2.2.1 Osnovna plača

Po ZRPJZ plačo sestavljajo: osnovna plača, del plače za delovno uspešnost in dodatki. **Osnovna plača** je določena glede na osnovo za obračun plače, ki jo predstavlja izhodiščna plača za I. tarifni razred po kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti, in količnikov, katerih višina je določena z zahtevano strokovno izobrazbo in zahtevnostjo dela, na višino osnovne plače direktorjev javnih zavodov je vplival tudi pomen javnega zavoda. Stopnja strokovne izobrazbe je merilo za uvrstitev posameznega količnika v določeno tarifno skupino (Vitez, 2009, str. 37). Znotraj tarifnih skupin so se količniki razvrščali v plačilne razrede v razponu od 1.00 do 9.00, višina količnika delovnega mesta je hkrati pomenila označbo plačilnega razreda.

Ob prvi zaposlitvi v javnem zavodu oz. državnem organu so se zaposleni praviloma uvrstili v plačilni razred, v katerega je bil razvrščen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta; vendar pa je lahko tudi že ob prvi zaposlitvi delavec pridobil višji količnik in se uvrstil v plačilni razred, ki ga je bilo možno doseči z napredovanjem, če je seveda izpolnjeval pogoje za napredovanje na delovnem mestu v višji plačilni razred. Zaposleni je ob prehodu na bolj zahtevno delovno mesto obdržal količnik, ki ga je imel pred napredovanjem, če bi na bolj zahtevnem delovnem mestu imel nižjo plačo (Vitez, 2009, str. 39).

Tabela 8: Tarifne skupine po ZRPJZ

Tarifna skupina	Stopnja strokovne izobrazbe
I.	Osnovna šola
II.	Program za usposabljanje
III.	Srednja 2-letna izobrazba
IV.	Srednja 3-letna izobrazba
V.	Srednja 4-letna izobrazba
VI.	Višja izobrazba
VII.	Visoka izobrazba
VIII.	Magisterij, specializacija
IX.	Doktorat znanosti

Vir: ZRPJZ, Uradni list RS, št. 18/1994, 6. člen.

Del plače za delovno uspešnost, po opredelitvi v ZRPJZ, je lahko izplačan tistemu, ki bistveno presega rezultate dela, ki se pričakujejo ali pa je nadpovprečno delovno obremenjen. Po ZRPJZ je delovna uspešnost enoten institut za splošne pogoje, merila,

postopke in omejitve tega dela posameznikove plače. Višina plače za redno delovno uspešnost je lahko znašala največ 20 % osnovne plače delavca. To ne velja za funkcionarje in direktorje javnih zavodov, saj je zanje višino dela plače za delovno uspešnost določil pristojni organ. Del plače za delovno uspešnost ter funkcijski dodatek sta se izključevala in tako je funkcionar lahko dobil eno ali drugo obliko povečanja plač, obojega pa ne. Tudi skupen obseg sredstev, ki so bile namenjene za delovno uspešnost, je bil omejen, in sicer je lahko le-ta znašal do 3 % vseh sredstev, ki so bila potrebna za mesečno izplačilo plač (del sredstev, ki je bil namenjen za plačilo delovne uspešnosti direktorjev javnih zavodov ali funkcionarjem, se ni všteval v skupen obseg do 3 %). Javni zavod je lahko ob soglasju ustanovitelja ta obseg sredstev povečal, če je del sredstev pridobil s prodajo blaga in storitev na trgu.

Dodatki, ki predstavljajo tisti del plače javnega uslužbenca in funkcionarja, ki jih le-ta prejme zaradi posebnih pogojev dela, nevarnosti in obremenitev, in niso upoštevani pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta, naziva ali funkcije. Delavcem so pripadali različni dodatki, kot so:

- dodatek za delovno dobo,
- dodatek za manj ugodne delovne pogoje, ki se pojavljajo občasno in niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta,
- dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času ter
- številni drugi dodatki, ki so bili določeni s kolektivno pogodbo, zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom.

Ker ZRPJZ ni definiral vseh pogojev za pridobitev posameznih dodatkov in tudi višina letnih ni bila določena z zakonom, so to so urejali drugi predpisi, zakoni ali kolektivne pogodbe. Funkcionar v državnem organu je bil v posebnih primerih upravičen tudi do funkcijskega dodatka.

Poleg omenjenega zakona so področje plač urejali še številni predpisi in pravilniki, ki so podrobneje urejali merila za napredovanje, preverjanje pogojev za napredovanje ter drugo. Številni različni predpisi, ki so opredelili veliko raznovrstnih dodatkov za posamezne dejavnosti ali za določena delovna mesta, so bistven vzrok za nastanek neusklajenosti plačnega sistema ter nepravilnosti v medsebojnih razmerjih v plačah zaposlenih v javnem sektorju (Kresal, 2000, str. 94).

Tudi Klinarjeva (2006, str. 27) ugotovitev je, da se ZRPJZ ni spremenil ali prilagodil spremenjenim razmeram in pogojem na trgu dela oziroma v družbi vse do konca veljavnosti. Kot že rečeno, se je zaradi velike togosti zakona in možnosti, ki jo je le-ta vendarle dopuščal, način za višanje plače vzpostavil preko uvajanja novih dodatkov. Le-ti so reševali tudi povišanje plač zaradi spremenjene zahtevnosti ali povečanja obsega dela. Klinar je mnenja, da plače funkcionarjev, ki niso vključene v isti sistem kot plače drugih

javnih uslužbencev, onemogočajo preglednost in primerljivost plač v javnem sektorju. Te najvišje plače posameznih funkcionarjev so bile določene v večih različnih zakonih, ki tudi niso vključevali enake osnove za določanje plač. Različni so bili tudi načini usklajevanja in obračunavanja posameznih dodatkov.

2.2.2 Napredovanje

Poleg ZRPJZ je napredovanje v plačilne razrede ali v nazive urejal tudi Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi. Pogoji in merila so bili za obe vrsti napredovanja urejeni enako, torej je bilo potrebno izpolnjevati številne nepregledne in zapletene pogoje. Napredovanje je lahko horizontalno (napredovanje na delovnem mestu) ali vertikalno napredovanje (premostitev na zahtevnejše delovno mesto v tarifni skupini ali v višjo tarifno skupino) (Ferfila et al., 2002, str. 294).

• Horizontalno napredovanje

Napredovanje na delovnem mestu je bilo redno, izjemno ali pospešeno. V višji plačilni razred je bilo mogoče redno napredovati v času najmanj treh let od prve zaposlitve oziroma zadnjega napredovanja ob predpostavki izpolnjevanja pogojev, ki so bili (Ferfila et al., 2002, str. 294):

- dodatna funkcionalna znanja,
- interdisciplinarna usposobljenost delavca za različna dela v okviru istega poklica,
- samostojnost in zanesljivost pri delu,
- ustvarjalnost in
- nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem časovnem obdobju.

Razpon razredov napredovanj je bil odvisen od tarifne skupine, in sicer zaposleni v tarifni skupini:

- od I do IV napredujejo za tri plačilne razrede,
- od V do VI napredujejo za štiri plačilne razrede in
- od VII do IX napredujejo za pet plačilnih razredov (izjema so zdravniki, ki napredujejo za sedem plačilnih razredov).

Izjemno napredovanje je bilo mogoče, kadar je zaposleni za najmanj 100 % presegel skupno število točk, potrebnih za napredovanje za en plačilni razred, in je hkrati nadpovprečno delovno uspešen. Hkrati je bilo mogoče napredovati za največ tri plačilne razrede. To je omogočal pravilnik, ki je določal, da zaposleni napreduje za en plačilni razred za vsako 100 % preseganja zahtevanega števila točk (Ferfila et al., 2002, str. 294).

O pospešenem napredovanju govorimo v primeru, ko zaposleni napreduje za en plačilni razred pred potekom treh let od zadnjega napredovanja oz. razporeditve na delovno mesto, vendar ne prej kot v osemnajstih mesecih (Ferfila et al., 2002, str. 294).

- **Vertikalno napredovanje**

O vertikalnem napredovanju govorimo takrat, ko delavca razporedimo na zahtevnejše delovno mesto v tarifni skupini ali v višjo zahtevnostno skupino. Vertikalno napredovanje ni določeno s pravilnikom o napredovanju. Pogoj za vertikalno napredovanje je prosto delovno mesto in višja stopnja izobrazbe.

ZRPJZ in tudi pravilnik o napredovanju sta v večini določala pogoje za napredovanje nepovezane z delom zaposlenega na njegovem delovnem mestu, ampak so bolj upoštevali formalne dokaze o usposobljenosti zaposlenega, saj je bila bolj točkovana njihova udeležba na seminarjih, usposabljanjih, strokovni prispevki zaposlenih v knjigah, zbornikih, kakor pa njihovo dejansko delo. Posamezne poklicne skupine so oblikovale svoj način za zbiranje točk, ki so bile potrebne za napredovanje. Različni so bili načini zbiranja tudi glede na posamezne tarifne skupine. Iz pravilnika o napredovanju lahko razberemo tudi številne ugodnosti, ki so jih bili deležni zaposleni na posameznih ministrstvih in v vladnih službah, ki so jim omogočale hitrejšo napredovanje (Miletić, 2009 str. 40-41).

2.2.3 Ocenjevanje delovne uspešnosti

Poleg nadpovprečne delovne uspešnosti je za napredovanje potrebno izpolnjevati tudi določene pogoje. Ocenjevanje zaposlenih oz. preverjanje ustreznosti zaposlenega za napredovanje v višji plačilni razred poteka po naslednjih kriterijih (Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, 2002, Priloga 2):

- delovna uspešnost – obseg in kakovost,
- delovna uspešnost – odnos do delovnih nalog,
- samostojnost in zanesljivost pri delu,
- dodatna funkcionalna znanja,
- ustvarjalnost in
- interdisciplinarna usposobljenost.

Zaposleni lahko točke potrebne za napredovanje pridobiva predvsem z dodatnim izobraževanjem, z udeležbami na seminarjih, konferencah, mentorstvom, vodenjem internih izobraževanj. Vsak izmed pogojev vsebuje nabor kriterijev, ki so zelo različno ovrednoteni. Glede na posamezen tarifni razred je potrebno zbrati določeno število točk za napredovanje v višji plačilni razred. Zaposleni v tarifnem razredu

- od I do IV potrebujejo 50 točk za napredovanje v višji plačilni razred,
- od V do VI potrebujejo 75 točk za napredovanje v višji plačilni razred in
- od VII do IX potrebujejo 100 točk za napredovanje v višji plačilni razred.

Vsa dokazila za izpolnjevanje pogojev morajo biti v pisni obliki in priložena ocenjevalnemu listu. Preverjanje pogojev za napredovanje poteka trikrat letno, in sicer 01.01., 01.05. in 01.09. Na te datume se preverja izpolnjevanje pogojev za napredovanje tistih zaposlenih, ki do navedenega roka izpolnijo rok najmanj treh let od zadnjega napredovanja oz. razporeditve na delovno mesto. Za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje so vodje organizacijske enote oz. zaposleni, ki ga imenuje predstojnik zavoda, izpolnili ocenjevalni list. Z vsebino ocenjevalnega lista je bil zaposleni seznanjen, če je podal zahtevo za seznanitev z oceno. Skladno s pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi se mora zaposlenemu izdati odločba o napredovanju, v kateri je določen plačilni razred oz. količnik za določitev plače, in sicer v roku 30 dni od datuma določenega za preverjanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje. Zaposleni je prejemal plačo po prejeti odredbi od prvega dne v naslednjem mesecu po izdaji odločbe.

2.3 Plačni sistem po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) je bil sprejet leta 2002 in se uporablja od leta 2004, je poskušal urediti obstoječo nepreglednost glede določitve plač v javnem sektorju. Ključni usmeritvi, povezani z novim plačnim sistemom, ki ga uvaja zakon, sta (Klinar, 2006, str. 18 in 19):

- primerno reguliran plačni sistem v javnem sektorju je pomemben za stabilno dolgoročno upravljanje javnih financ,
- fleksibilnost plačnega sistema je pogoj za učinkovito vodenje kadrovskih virov in tako tudi za učinkovito delovanje javnega sektorja.

V primeru, da teh usmeritev ne bomo upoštevali, lahko v daljšem obdobju po vsej verjetnosti pričakujemo, da bo prišlo do večjega prenosa dejavnosti, ki so v pristojnosti javnega sektorja v zasebni sektor predvsem na področjih, ki prinašajo stalen zaslužek, kot sta zdravstvo in visoko šolstvo (Klinar, 2006, str. 18 in 19).

Novi plačni sistem v javnem sektorju naj bi tako zasledoval naslednje ključne cilje (Klinar, 2006, str. 24):

- enoten sistem plač za funkcionarje in javne uslužbence,
- odprava ugotovljenih nesorazmerij v osnovnih plačah,
- sistemska fleksibilnost na področju napredovanja, delovne uspešnosti in dodatkov,
- sistemska transparentnost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ.

Prvi in drugi cilj zasledujeta načelo pravičnosti v plačah zaposlenih v javnem sektorju, tretji cilj je usmerjen v večjo učinkovitost, četrtega pa lahko povežemo z varčevalno politiko javnega sektorja.

Problematika glede plač v javnem sektorju je predmet najrazličnejših razprav in polemik, nestrinjanje s sistemom plač, ki ga uvaja ZSPJS, pa je bilo večkrat izraženo tudi s stavkami ali grožnjami s stavko na različnih področjih delovanja javnega sektorja. Zahteve se večinoma dotikajo višine plač kot tudi razmerja in primerjave med plačami za podobna dela ali delovna mesta ter njihovo primerljivost.

Tudi po ZSPJS plačo zaposlenega v javnem sektorju sestavljajo osnovna plača, del plače za delovno uspešnost in dodatki, tako kot je bila definicija plače že v ZRPJZ. Dodatno je ob opredelitvi osnovne plače v novem zakonu zapisano, da je to »del plače, ki ga prejema javni uslužbenec in funkcionar na posameznem delovnem mestu, nazivu ali funkciji za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela«.

Novost ZSPJS je katalog, ki predstavlja spisek (in ne posebnega akta) funkcij, delovnih mest in nazivov, ki jih uporabniki proračuna lahko sistematizirajo v svojih aktih o sistematizaciji. Katalog se spreminja in dopolnjuje z novimi delovnimi mesti, funkcijami oz. nazivi. Akt o sistematizaciji, ki mora biti v skladu z notranjo organizacijo posameznega proračunskega uporabnika, lahko vključuje le tista delovna mesta, nazive in funkcije, ki jih zavod oziroma organ potrebuje za opravljanje svojih nalog. Uporabniku proračuna je dovoljeno le prilagajati opise delovnih nalog posameznega delovnega mesta ali naziva, saj lahko uporabi le točno taka imena in pripadajoče plačne razrede za delovna mesta oziroma nazive, kakor so zapisani v katalogu. Večina delovnih mest je oblikovanih s kolektivnimi pogodbami, manjši del s splošnimi akti, delovna mesta direktorjev so določena z uredbo, funkcionarjev pa z odlokom.

Plačna skupina je sestavljena iz funkcij, delovnih mest in nazivov, značilnih za določeno dejavnost oziroma iz istovrstnih delovnih mest v vseh dejavnostih. Na posamezne plačne podskupine se nato deli na podlagi skupnih značilnosti določenih funkcij, delovnih mest in nazivov. To hkrati predstavlja temeljno razdelitev javnih uslužbencev in funkcionarjev v javnem sektorju (Klinar, 2006, str. 48). Tabela 9 prikazuje plačne skupine in plačne podskupine v javnem sektorju po veljavnem zakonu.

Tarifni razredi prikazujejo zahtevanost določene stopnje strokovne usposobljenosti oziroma dosežene stopnje izobrazbe za opravljanje delovnih nalog na posameznem delovnem mestu. Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS) določa najnižji plačni razred za posamezen tarifni razred. Pri tem napredovanja niso upoštevana (Klinar, 2006, str. 51).

Tabela 9: Plačne skupine in plačne podskupine v javnem sektorju

Plačne skupine		Plačne podskupine	
A	Funkcije v državnih organih in lokalnih skupnostih	A1	Predsednik republike in funkcionarji izvršne oblasti
		A2	Funkcionarji zakonodajne oblasti
		A3	Funkcionarji sodne oblasti
		A4	Funkcionarji v drugih državnih organih
		A5	Funkcionarji v lokalnih skupnostih
B	Poslovodni organi pri uporabnikih proračuna	B1	Ravnatelji, direktorji in tajniki
C	Uradniški nazivi v državni upravi in upravah lokalnih skupnosti ter v drugih državnih organih	C1	Uradniki v drugih državnih organih
		C2	Uradniki v državni upravi, upravah pravosodnih organov in upravah lokalnih skupnosti
		C3	Policisti
		C4	Vojaki
		C5	Cariniki
		C6	Inšpektorji, pazniki in drugi uradniki s posebnimi pooblastili
		C7	Diplomati
D	Delovna mesta na področju vzgoje in izobraževanja	D1	Visokošolski učitelji in visokošolski sodelavci
		D2	Predavatelji višjih strokovnih šol, srednješolski in osnovnošolski učitelji in drugi strokovni delavci
		D3	Vzgojitelji in ostali strokovni delavci v vrtcih
E	Delovna mesta na področju zdravstva	E1	Zdravniki in zobozdravniki
		E2	Farmacevtski delavci
		E3	Medicinske sestre in babice
		E4	Zdravstveni delavci in zdravstveni sodelavci
F	Delovna mesta na področju socialnega varstva	F1	Strokovni delavci
		F2	Strokovni sodelavci
G	Delovna mesta na področju kulture in informiranja	G1	Umetniški poklici
		G2	Drugi poklici na področju kulture in informiranja
H	Delovna mesta in nazivi na področju znanosti	H1	Raziskovalci
		H2	Strokovni sodelavci
I	Delovna mesta v javnih agencijah, javnih skladih, drugih javnih zavodih ter pri drugih uporabnikih proračuna	I1	Strokovni delavci
J	Spremljajoča delovna mesta (velja za ves javni sektor)	J1	Strokovni delavci
		J2	Administrativni delavci
		J3	Ostali strokovno tehnični delavci

Vir: ZSPJS, Uradni list RS, št. 108/2009 – UPB13, 7. člen.

Tabela 10 prikazuje tarifne razrede v javnem sektorju po ZSPJS, kjer je poleg tarifnega razreda in opisa strokovne izobrazbe oz. pridobljene usposobljenosti, ki je praviloma potrebna za opravljanje delovnih nalog zapisana tudi raven izobrazbe po klasifikacijskem sistemu izobraževanja in usposabljanja (KLASIUS) ter najnižji plačni razred brez napredovanja za posamezen tarifni razred. V tabeli sta izraza »prejšnja« in »raven izobrazbe« uporabljena v pomenu določenem v predpisu, ki določa uvedbo in uporabo klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja.

Tabela 10: Tarifni razredi v javnem sektorju

Tarifni razred	Uspešno končano izobraževanje oz. pridobljena usposobljenost, ki je praviloma potrebna za opravljanje delovnih nalog	Raven izobrazbe	Najnižji plačni razred brez napredovanja
I.	Nepopolna nižja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11001	1
	Popolna nižja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11002	
	Nepopolna višja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11003	
II.	Popolna višja stopnja osnovnošolske izobrazbe	12001	3
III.	Nižja poklicna izobrazba	13001	7
IV.	Srednja poklicna izobrazba	14001	10
V.	Srednja strokovna izobrazba	15001	12
	Srednja splošna izobrazba	15002	
VI.	Višja strokovna izobrazba	16101	19
	Višješolska izobrazba (prejšnja)	16102	
VII/1.	Specializacija po višješolski izobrazbi (prejšnja)	16201	25
	Visokošolska strokovna izobrazba (prejšnja)	16202	
	Visokošolska izobrazba	16203	
	Visokošolska univerzitetna izobrazba	16204	
VII/2.	Specializacija po visokošolski izobrazbi (prejšnja)	17001	29
	Visokošolska univerzitetna izobrazba (prejšnja)	17002	
	Magistrska izobrazba	17003	
VIII.	Specializacija po univerzitetni izobrazbi (prejšnja)	18101	31
	Magisterij znanosti (prejšnji)	18102	
	Državni pravniški izpit		
	Specializacija v zdravstvu		
IX.	Doktorat znanosti (prejšnji)	18201	36
	Doktorat znanosti	18202	

Vir: ZSPJS, Uradni list RS, št. 108/2009 – UPB13 in Uradni list RS št. 59/2010, 8. člen in KPJS, Uradni list RS, št. 57/2008, 15. člen.

S pomočjo plačne lestvice lahko uvrstimo funkcije, delovna mesta in nazive v posamezne plačne razrede. Vsak plačni razred pomeni eno raven osnovne plače v javnem sektorju. S plačno lestvico je določen najvišji in najnižji plačni razred oziroma osnovna plača v javnem sektorju ali povedano drugače plačna lestvica določa osnovno razmerje ter razpon v plačah v celotnem javnem sektorju v Sloveniji (Klinar, 2006, str. 58; priloga št. 2). Skupina oziroma podskupina, kakor tudi tarifni razred, določajo višino plačnega razreda. Najvišji plačni razredi so rezervirani za najzahtevnejše funkcije, delovna mesta oziroma za najvišje nazive, kamor praviloma sodijo najvišji vodstveni delavci. Plačna lestvica se je od leta 2006 spremenila desetkrat. Na zadnjo spremembo vrednosti plačnih razredov, ki se uporablja od 01.06.2013 dalje je vplival Dogovor o dodatnih ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 01.

junija 2013 do 31.12.2014 (Uradni list RS, št. 46/13), ki je vrednost plačnih razredov najprej znižal za 0,5 %, nato pa je sledilo še zmanjšanje razpona med plačnimi razredi na naslednji način:

- do vključno 19. plačnega razreda znaša razlika v vrednosti med zaporednima plačnima razredoma 4 %;
- od 20. do vključno 29. plačnega razreda znaša razlika v vrednosti med zaporednima plačnima razredoma 3,96 %;
- od 30. do vključno 39. plačnega razreda znaša razlika v vrednosti med zaporednima plačnima razredoma 3,94 %;
- od 40. do vključno 49. plačnega razreda znaša razlika v vrednosti med zaporednima plačnima razredoma 3,89 %;
- od 50. do vključno 65. plačnega razreda znaša razlika v vrednosti med zaporednima plačnima razredoma 3,84 %.

V Tabeli 11 je prikazana trenutno veljavna plačna lestvica s plačnimi razredi, ki se uporablja od 01.06.2013 do 31.08.2016 (skladno z 2. členom Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju - ZUPPJS16). Zneski so v EUR.

Tabela 11: Plačni razredi in plačna lestvica v javnem sektorju

Plačni razred	Osnovna plača	Plačni razred	Osnovna plača
1	438,18	34	1.587,91
2	455,71	35	1.650,48
3	473,93	36	1.715,51
4	492,89	37	1.783,10
5	512,61	38	1.853,35
6	533,11	39	1.926,37
7	554,44	40	2.001,31
8	576,61	41	2.079,16
9	599,68	42	2.160,04
10	623,66	43	2.244,07
11	648,61	44	2.331,36
12	674,56	45	2.422,05
13	701,54	46	2.516,27
14	729,60	47	2.614,15
15	758,78	48	2.715,84
16	789,13	49	2.821,49
17	820,70	50	2.929,83
18	853,53	51	3.042,34

se nadaljuje

Tabela 11: Plačni razredi in plačna lestvica v javnem sektorju (nad.)

Plačni razred	Osnovna plača	Plačni razred	Osnovna plača
19	887,67	52	3.159,16
20	922,82	53	3.280,48
21	959,36	54	3.406,45
22	997,35	55	3.537,25
23	1.036,85	56	3.673,08
24	1.077,91	57	3.814,13
25	1.120,59	58	3.960,59
26	1.164,97	59	4.112,68
27	1.211,10	60	4.270,61
28	1.259,06	61	4.434,60
29	1.308,92	62	4.604,89
30	1.360,49	63	4.781,71
31	1.414,10	64	4.965,33
32	1.469,81	65	5.156,00
33	1.527,72		

Vir: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije, Plače v javnem sektorju, Veljavna plačna lestvica, 2016.

2.3.1 Osnovna plača

Višino osnovne plače določa plačni razred za delovno mesto oziroma naziv, kamor je zaposleni uvrščen, ali pa je ta razred pridobil, ko je že izpolnil pogoje za napredovanje. Osnovna plača predstavlja torej fiksni delež plače za delo, ki ga je javni uslužbenec opravil na svojem delovnem mestu za polni delovni čas ter za rezultate dela, ki se od njega pričakujejo. Uvrstitev v posamezni plačni razred je odvisna še od zahtevnosti delovnega mesta ter že doseženih napredovanj posameznega javnega uslužbenca.

Javni uslužbenci in tudi nekateri funkcionarji so poleg osnovne plače upravičeni še do posameznih **dodatkov** za opravljanje dela in funkcij in tudi do **dela plače za delovno uspešnost**. Le-ta je tisti fleksibilni del plače, ki predstavlja plačilo nadpovprečne uspešnosti javnega uslužbenca na delovnem mestu. Določen je tudi skupen obseg sredstev, namenjen plačilu redne delovne uspešnosti in predstavlja od 2 % in do največ 5 % sredstev, ki so namenjene za osnovne plače na letni ravni. V tej masi niso zajeta sredstva za plačilo redne delovne uspešnosti ravnateljev, direktorjev in tajnikov. Poleg redne delovne uspešnosti pa poznamo še delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Obseg sredstev za izplačilo delovne uspešnosti javnim uslužbencem se vsakoletno določi s Kolektivno pogodbo za javni sektor, za vsako naslednje leto pa se mora skupen obseg sredstev določiti z aneksom,

najkasneje do 01.09. posameznega leta, drugače pa se uporablja enak odstotek kot v preteklem letu.

Delovna uspešnost je način za nagrajevanje javnih uslužbencev, ki pa je v letih od 2009 dalje bil zaradi varčevalnih ukrepov zelo omejen, saj se redna delovna uspešnost v tem obdobju sploh ne izplačuje, ostali dve delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu pa le v omejenem obsegu. Nagrajevanje javnih uslužbencev pri tistih uporabnikih proračuna, ki nimajo možnosti pridobivanja prihodkov s tržno dejavnostjo, je tako omejeno le na delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 51).

Za izplačilo redne delovne uspešnosti je potrebno upoštevati predpisane kriterije iz KPJS, ki so naslednji:

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

Ob ugotavljanju višine izplačila redne delovne uspešnosti se vsak javni uslužbenec oceni po prej naštetih kriterijih. V primeru, da je javni uslužbenec za določen pogoj prejel 1 točko, to pomeni, da je na tem področju dosegel delovne rezultate, ki so nad pričakovanimi oziroma so nadpovprečni. Po seštevku vseh točk, po vseh kriterijih, lahko določimo odstotek dela plače, ki ga bo javni uslužbenec prejel za uspešnost pri delu. Pri tem moramo upoštevati tudi njegovo višino osnovne plače, saj je višina dela plače, ki jo javni uslužbenec lahko prejme kot redno delovno uspešnost omejena z dvakratnikom osnovne plače, ki jo je javni uslužbenec prejel za mesec december v preteklem koledarskem letu. Do izplačila redne delovne uspešnosti so javni uslužbenci upravičeni vsaj dvakrat v letu. Izjemo od tega dovoljuje kolektivna pogodba ali podzakonski akti. Ugotavljanje izpolnjevanja pogojev, ki omogočajo izplačilo redne delovne uspešnosti, lahko delodajalci izvajajo vsak mesec, vsake tri mesece ali le dvakrat v letu. Novost, ki jo uvaja kolektivna pogodba za javni sektor je, da se znotraj proračunskega uporabnika oz. organizacijske enote javno objavi seznam tistih zaposlenih, ki dosegajo nadpovprečne delovne rezultate in hkrati je potrebno objaviti tudi seštevek točk, ki jih je posameznik dosegel.

Javnemu uslužbencu, ki nadomešča tiste sodelavce, ki so odsotni npr. zaradi dolgotrajne bolniške odsotnosti ali izvajajo naloge poleg svojega še na drugem delovnem mestu, ki je sicer v akt o sistemizaciji vključeno ampak še ni zasedeno, pripada izplačilo dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, če je ob tem presegel pričakovane rezultate in je tak način dela racionalen. Dodaten pogoj za izplačilo je še ta, da se naloge izvedejo znotraj rednega procesa dela in da so ta sredstva za izplačilo že načrtovana v

finančnem načrtu. Do dela plače za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela je upravičen tudi javni uslužbenec, ki poleg rednih nalog izvaja še naloge v okviru določenega projekta in je pri tem nadpovprečno učinkovit. Tudi ob povečanju obsega dela zaradi projekta mora biti tak projekt že vključen v delovni program, kakor tudi v finančni načrt uporabnika proračuna in s tem tudi zagotovljena finančna sredstva za izplačilo. Pogoje, merila in obseg izplačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela določa Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence. Iz naslova povečanega obsega dela lahko zaposleni prejme največ 20 % osnovne plače, saj to mejo določa uredba (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 51).

Proračunski uporabniki, ki lahko pridobivajo del prihodkov s t.i. tržno dejavnostjo, lahko do 50 % presežka prihodkov nad odhodki iz tržne dejavnosti porabijo za izplačilo dela plače za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Na ta način si lahko ti proračunski uporabniki povečajo maso sredstev za izplačilo dela plače za delovno uspešnost nad obseg, ki ga določa zakon ali kolektivna pogodba. V uredbi o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu so natančno določeni obseg, merila in pogoji za izplačilo. Pogoj za izplačilo sredstev za tovrstno delovno uspešnost je, da so v letnem poročilu izkazani vsaj uravnoteženi prihodki in odhodki iz izvajanja javne službe in vsaj uravnoteženi prihodki in odhodki iz tržne dejavnosti (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 52).

• **Dodatki**

Dodatki so tretja sestavina plače javnega uslužbenca. Zmanjšanje števila dodatkov ter predvsem njihovo poenotenje je bilo med glavnimi cilji uvedbe novega zakona, ki ureja področje plač javnega sektorja v Republiki Sloveniji. S spremembo sistema plač je bilo ukinjenih veliko vrst dodatkov, vendar so bili vključeni v osnovno plačo. Z analizo, ki so jo izvedli pred uveljavitvijo novega sistema plač, je bilo ugotovljeno, da so za povečevanje plač v prejšnjem sistemu uporabljali kar 150 različnih dodatkov po različnih dejavnostih. Vseh dodatkov ni bilo mogoče vključiti v osnovne plače, zato jih je nekaj ostalo tudi v ZSPJS, ki določa osem vrst dodatkov, kolektivna pogodba za javni sektor natančneje opredeljuje šest vrst dodatkov, položajni dodatek pa posebej ureja Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence. Tako javnemu uslužbencu po 23. členu ZSPJS pripadajo:

- položajni dodatek,
- dodatek za delovno dobo,
- dodatek za mentorstvo,
- dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat (če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta),
- dodatek za dvojezičnost,

- dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva,
- dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva in
- dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.

Funkcionarjem ne pripadajo dodatki, razen dodatka za delovno dobo.

Glede **dodatka za delovno dobo** je bilo v času pogajanj največ nasprotnih mnenj s strani sindikatov in še zlasti s strani zaposlenih v sodstvu. Po prejšnji zakonodaji je bil javnemu uslužbencu za vsako dopolnjeno leto delovne dobe obračunan dodatek v višini 0,5 %. Skladno z novo KPJS pa je javnemu uslužbencu obračunan dodatek za delovno dobo le še v višini 0,33 % osnovne plače za vsako dopolnjeno leto, ki se šteje v delovno dobo.

Dodatek za mentorstvo prejmejo tisti javni uslužbenci, ki uvajajo pripravnike, specializante in delavce, ki so na usposabljanju in to dodatno delo opravljajo v okviru rednega delovnega časa. Za vsako opravljeno uro mentorstva so upravičeni do dodatka v višini 20 % urne postavke.

Tisti javni uslužbenci, ki imajo višjo izobrazbo od zahtevane za določeno delovno mesto, so upravičeni do **dodatka za specializacijo, magisterij ali doktorat**. Do dodatka za specializacijo po končanem univerzitetnem izobraževanju (prejšnja v ZSPJS), znanstveni magisterij ali doktorat so upravičeni javni uslužbenci, če ta izobrazba, ki je pridobljena s specializacijo, magisterijem ali doktoratom, v aktu o sistematizaciji delovnih mest ni pogoj za zasedbo delovnega mesta ali za pridobitev naziva, in če je ta izobrazba s področja zaposlitve oziroma dejanskega izvajanja dela. Dodatek je izražen v nominalnem znesku in se usklajuje po istem postopku kot osnovne plače. Kadar ima javni uslužbenec več strokovnih oziroma znanstvenih naslovov, je upravičen do tistega, ki je višji oziroma če so le-ti iste stopnje, pa le do enega.

Dodatek za dvojezičnost dobijo javni uslužbenci in sodniki, državni tožilci ter državni pravobranilci na območjih, kjer živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, saj je tam italijanski ali madžarski jezik tudi uradni jezik in kadar je pogoj za opravljanje dela oz. funkcije obvladovanje jezika narodne manjšine. Višina dodatka je določena v odstotku od osnovne plače in je odvisna od poklica, ki ga zaposleni opravlja, in sicer: 12 % - 15 % za področje vzgoje in izobraževanja, 3 % - 6 % ostali javni uslužbenci in do 6 % dobijo sodniki, državni tožilci ter državni pravobranilci.

Dodatek za izpostavljenost pri delu v nadzorovanem območju ionizirajočega sevanja in dodatek za izpostavljenost pri delu s citostatiki spadata med **dodatke za manj ugodne delovne pogoje**, za katere je značilno, da je do njih upravičen javni uslužbenec le v času, ko dejansko dela v teh manj ugodnih delovnih pogojih na delovnem mestu, ki ga je določil

delodajalec in če takšni neugodni delovni pogoji še niso vključeni v samo vrednotenje delovnega mesta. Dodatki so določeni v znesku in se usklajujejo tako kot osnovne plače.

V skupino **dodatkov za nevarnost in posebne obremenitve** spada skladno z 39. členom KPJS 14 različnih dodatkov, in sicer so to:

- dodatek za čas neposrednega usposabljanja za delo v posebni policijski enoti,
- dodatek za čas neposrednega izvajanja nalog v posebni policijski enoti,
- dodatek za čas potapljanja potapljača v okviru usposabljanja,
- dodatek za čas potapljanja potapljača v primeru intervencije,
- dodatek za usposobljenost in poučevanje treh ali več po vsebini različnih predmetov,
- dodatek za ure razredništva, določene v skladu z normativnimi kriteriji,
- dodatek za poučevanje v kombiniranih oddelkih v vrtcih, šolah oz. zavodih,
- dodatek za delo v bolnišničnih oddelkih,
- dodatek za izvajanje prilagojenega programa in za drugo neposredno delo v vrtcu in izvajanje prilagojenega, posebnega in vzgojnega programa in za drugo neposredno delo v šoli oziroma zavodu,
- dodatek za neposredno delo z osebami z duševno, telesno ali senzorno motnjo v zdravstvenih zavodih, v posebnih in splošnih socialnih zavodih, varstveno-delovnih centrih in zavodih za usposabljanje,
- dodatek za delo v višini oziroma globini,
- dodatek za delo v rizičnih razmerah (območje vojne nevarnosti, nevarnosti terorističnih napadov z biološkimi agensi, demonstracij, naravnih nesreč, epidemij in epizootij),
- dodatek za opravljanje storitev v primerih, ko se kot prevozno sredstvo uporablja helikopter.

Do teh dodatkov so javni uslužbenci upravičeni v času, ko dejansko delajo pod temi pogoji in le, če ti nevarni pogoji dela ter posebne obremenitve še niso vkalkulirane v osnovno plačo za to delovno mesto. Dodatki so določeni v odstotku od osnovne plače.

Kolektivna pogodba za javni sektor našteva še številne druge dodatke, ki so združeni v skupino **dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času**, to so:

- dodatek za izmensko delo,
- dodatek za delo v deljenem delovnem času,
- dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času,
- dodatek za delo ponoči,
- dodatek za delo v nedeljo in na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan,
- dodatek za delo preko polnega delovnega časa in
- dodatek za čas stalne pripravljenosti.

Posebej je opredeljeno dežurstvo, saj 48. člen kolektivne pogodbe za javni sektor delo v dežurstvo opredeljuje tako: »Čas dežurstva se šteje v delovni čas. Za čas dežurstva, ki presega polni delovni čas, pripada javnemu uslužbencu dodatek za delo preko polnega delovnega časa«. Do teh dodatkov so upravičene posebne skupine zaposlenih, in sicer zaposleni v zdravstveni dejavnosti, preiskovalni sodniki, policisti, vojaki, gasilci, cariniki, pazniki, zaposleni v javnem sektorju na ostalih delovnih mestih do teh dodatkov praviloma niso upravičeni oziroma le izjemoma.

Glede na to, da sta tako sistem plač kakor tudi način nagrajevanja določena z zakonom, sta oba precej toga. To togost pa omilijo dodatki in nagrade v obliki delovne uspešnosti, ki jih imajo zaposleni možnost dobiti in predstavljajo spodbudo k boljšemu delu za zaposlene. Največji problem predstavlja denarno nagrajevanje, ki lahko na letni ravni znaša največ 2 % sredstev za plače. Težavo v okviru nagrajevanja predstavlja dejstvo, da v okviru državne uprave ni izdelanih kriterijev in meril, s katerimi bi lahko ocenjevali uspešnost in merili rezultate dela, zato se za razdelitev sredstev, ki so namenjena nagrajevanju, izvede v skladu s subjektivno presojo nadrejenega, kar pa ne zagotavlja enake obravnave in možnosti prejetja nagrade (Agović, 2007, str. 2).

2.3.2 Sistem napredovanja javnega uslužbenca

Javnemu uslužbencu je s sistemom napredovanja zagotovljeno načelo kariere, ki mu omogoča napredovanje na podlagi strokovne usposobljenosti, delovnih in strokovnih kakovosti ter rezultatov dela. Možnost napredovanja ima motivacijski učinek tako na zaposlenega kakor tudi na organizacijo. Zaposleni dobi priložnost, da se izkaže in s tem zadovolji sebe. Organizacija lahko bolje izkoristi potenciala svojega zaposlenega, saj se za delovno mesto, na katerega uslužbenec napreduje, zahtevajo večje sposobnosti, večja odgovornost in samostojnost. Nagrada v obliki napredovanja ustvarja atraktivno delovno okolje, ki privablja sposobne in uspešne posameznike (Korade Purg, 2011, str. 131-132).

Skoraj vsak želi s časom napredovati. Z ZSPJS je bil v javni sektor uveden enoten sistem plač in tudi enoten sistem napredovanja. Tako kot je že ZRPJS tudi ZSPJS določa, da ima zaposleni možnost napredovanja na vsaka tri leta, za en ali dva plačna razreda, ob izpolnjevanju pogojev. Glavni pogoj za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred po 17. členu ZSPJS je delovna uspešnost, ki jo je javni uslužbenec izkazal v t.i. napreovalnem obdobju. Delovno uspešnost ocenjujemo glede na:

- rezultate dela,
- samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela,
- zanesljivost pri opravljanju dela,
- kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela ter
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Javni uslužbenec lahko napreduje, če je od njegovega zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve v javnem sektorju minilo vsaj tri leta ter ima vsaj tri takšne ocene delovne uspešnosti, da lahko napreduje. Napredovanje pomeni vsako uvrstitev nad izhodiščni razred delovnega mesta, kar pa lahko javni uslužbenec pridobi z napredovanjem. Javni uslužbenec lahko napreduje v višji plačni razred na delovnem mestu s pomočjo ustrezne ocene delovne uspešnosti, na tistih delovnih mestih, kjer se delo izvaja v nazivu, pa lahko javni uslužbenec napreduje tudi v višji naziv. Kljub sistemski ureditvi pa za napredovanje v višji naziv ni enotno zapisanih pravil ter pogojev in so odvisni od posamezne panoge ali področnih aktov (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 46).

Na delovnih mestih brez možnosti napredovanja v nazive lahko javni uslužbenec napreduje za deset plačnih razredov, medtem ko je na tistih delovnih mestih, kjer je možnost, da se napreduje tudi v naziv, število napredovanj v istem nazivu omejeno na pet plačnih razredov. Napredovalno obdobje predstavlja tisti čas, ko je zaposleni na delovnem mestu z enako zahtevano stopnjo strokovne izobrazbe. Osnovni način napredovanja predstavlja tisto, kjer javni uslužbenec pridobi v okviru istega delovnega mesta ali naziva napredovanje v višji plačni razred. Zaposleni z napredovanjem na delovnem mestu lahko napreduje v višji plačni razred, ki pa ne more biti višji od določenega najvišjega plačnega razreda plačne podskupine, v katero spada zaposleni. Javni uslužbenec je ob prvi zaposlitvi uvrščen v plačni razred za tisto delovno mesto, za katerega je sklenil delovno razmerje, oziroma kamor je bil razporejen. Le izjemoma je lahko uvrščen za največ pet plačnih razredov nad izhodiščnim plačnim razredom delovnega mesta, če je odgovorna oseba mnenja, da so delovne izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil pri prejšnjem delodajalcu ustrezne in bo z znanjem doprinesel k doseganju ciljev in povečal uspešnost proračunskega uporabnika in ob dodatnem pogoju, da proračunski uporabnik pridobi soglasje ustanovitelja. Ob prvi razporeditvi ga je tako mogoče razporediti v plačni razred, ki ga drugače javni uslužbenec doseže z napredovanjem, kadar izpolni kriterije potrebne za napredovanje. Sistem omogoča tudi napredovanje za dva plačna razreda, če dosežejo potrebno število točk, in sicer je to pri prvem napredovanju najmanj 14 točk, ob vseh naslednjih pa 15 točk.

Funkcionarji ne napredujejo v višji plačni razred, razen sodnikov, državnih tožilcev in državnih pravobranilcev. V višji plačni razred tudi ne napredujejo ravnatelji, direktorji in tajniki, vendar pa se kljub temu ocenjujejo, pridobljene ocene pa se lahko uporabijo ob novi zaposlitvi oz. ob zaposlitvi po poteku mandata pri uporabniku proračuna.

Enoten plačni sistem, ki ga uvaja ZSPJS, zagotavlja ureditev plač v javnem sektorju, hkrati pa tudi neko togost sistema, ki se zmanjša z možnostjo napredovanja na delovnem mestu. Hitrost napredovanja je v celoti vezana na posameznega javnega uslužbenca. Zaposleni znotraj javnega sektorja lahko napredujejo horizontalno in vertikalno.

- **Horizontalno napredovanje**

Napredovanje v višji plačni razred na delovnem mestu oziroma v nazivu imenujemo horizontalno napredovanje. ZSPJS opredeljuje, da funkcionarji (izjema so sodniki, tožilci in državni pravobranilci) in javni uslužbenci, ki so uvrščeni v plačno skupino B, ne napredujejo. Druge osebe, zaposlene v javnem sektorju lahko napredujejo v višji plačni razred, če izpolnjujejo pogoje za to. Dosežene plačne razrede napredovanja javni uslužbenec lahko ohrani pri istem ali drugem delodajalcu, vendar le znotraj iste plačne podskupine ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih različnih plačnih podskupin. Javni uslužbenec lahko prenese že dosežena napredovanja, ki jih je dosegel v plačne razrede na delovnem mestu ali v nižjem nazivu v nov naziv, in sicer tako, da se doseženi plačni razred pred napredovanjem v naziv ali višji naziv poveča za največ tri plačne razrede.

Prenos plačnih razredov je omogočen v primeru napredovanja v naziv in tudi kadar je javni uslužbenec prerazporejen na drugo delovno mesto znotraj istega ali nižjega tarifnega razreda. V primeru napredovanja na zahtevnejše delovno mesto, ki je sistematizirano v višjem tarifnem razredu od trenutnega, pa prenos doseženih napredovanj ni mogoč (Agović, 2007, str. 72-73). V Tabeli 12 in Tabeli 13 sta prikazana primera horizontalnega napredovanja. V Tabeli 12 je prikaz horizontalnega napredovanja na delovnem mestu, kjer so za opravljanje dela predvideni trije nazivi. V tem primeru je mogoče tudi vertikalno napredovanje. Zaposleni, ki izpolnjuje vse formalne pogoje za delo svetovalca za finance, začne opravljati delo v nazivu svetovalec III in po katalogu funkcij, delovnih mest in nazivov mu pripada 28. plačni razred. Skladno s sistemom napredovanja lahko napreduje vsaka tri leta, ob predpostavki izpolnjevanja pogojev za napredovanje v višji plačni razred. Najvišji plačni razred, ki ga lahko doseže v nazivu svetovalec III je 33. plačni razred, saj je na delovnih mestih, na katerih se lahko delo izvaja v več nazivih, omogočeno napredovanje v posameznem nazivu za pet plačnih razredov.

Tabela 12: Prvi primer horizontalnega napredovanja

Šifra DM	Delovno mesto	TR	Nazivi	Plačni razredi	
				Plačni razred brez napredovanja min	Plačni razred z napredovanjem max
C017079	Svetovalec za finance	VII/1	Svetovalec I	31	38
			Svetovalec II	29	34
			Svetovalec III	28	33

Vir: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije, Katalog funkcij, delovnih mest in nazivov, 2016.

Za deset plačnih razredov lahko javni uslužbenec napreduje na tistih delovnih mestih, kjer se delo ne izvaja v nazivih. V Tabeli 13 je prikazano takšno delovno mesto. Osnovni pogoj

za napredovanje v višji plačni razred je ustrezna ocena delovne uspešnosti, ki jo je javni uslužbenec pridobil v napredovalnem obdobju. Za ocenjevanje zaposlenih se uporabljajo različni kriteriji, saj ni enotno predpisanih, vsekakor pa je glavno merilo delovna uspešnost zaposlenega.

Tabela 13: Drugi primer horizontalnega napredovanja

Šifra DM	Delovno mesto	TR	Plačni razredi	
			Plačni razred brez napredovanja min	Plačni razred z napredovanjem max
J017069	Pomočnik direktorja za finance	VII/2	35	45

Vir: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije, Katalog funkcij, delovnih mest in nazivov, 2016.

Pri napredovanju v višji naziv in v višji plačni razred so poleg delovne uspešnosti upoštevajo tudi druge sposobnosti in dejavniki, ki so povezani s posameznim javnim uslužbencem. Pomembna je delovna doba zaposlenega, njegova strokovna kakovost, ki se kaže v obliki njegove samostojnosti, natančnosti, ustvarjalnosti in zanesljivosti pri izvajanju nalog, ocenjuje se tudi kvaliteta pri sodelovanju in organiziranju dela, lahko pa še morebitne druge značilnosti posameznika, ki se kažejo pri izvajanju delovnih nalog.

Razlog, da ni enotne obravnave preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje, je tudi v 17. členu ZSPJS, saj zakon ne določa načina in postopka samega ugotavljanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje, ampak to prepušča vladi oziroma posameznim predstojnikom, da izdajo akt, s katerim bi opredelili te postopke in metode. K posameznemu splošnemu aktu mora podati soglasje še pristojno ministrstvo ter v vseh primerih še minister, pristojen za finance.

Za horizontalno napredovanje je torej pogoj delovna uspešnost, ki jo javni uslužbenec izkaže v napredovalnem obdobju. To mu omogoči nadrejeni, ki mora svoje sodelavce oceniti enkrat letno in jih do 15. marca seznaniti z oceno za njihovo delo v preteklem letu. To pomeni, da mora vodja sproti spremljati delo svojih sodelavcev.

• Vertikalno napredovanje

V ZSPJS ta vrsta napredovanja ni posebej urejena in je prepuščena posameznim proračunskim uporabnikom, da jo uredijo po lastnih predpisih. Kadar javni uslužbenec napreduje na višje in hkrati tudi bolj zahtevno delovno mesto, na katerem se zahteva dodatno znanje, spretnost in tudi sposobnost ali napreduje v višji naziv, govorimo o vertikalnem napredovanju (Merkač Skok, 1998, str. 70). Javni uslužbenci napredujejo v

višji naziv predvsem na dva načina, ali preko prijave na javni razpis za prosto delovno mesto, ali tako, da je javni uslužbenec preračunski prestopljen na prosto delovno mesto v drugem, višjem nazivu. Javni uslužbenec, ki napreduje na višje delovno mesto oziroma višji naziv, mora biti strokovno usposobljen za to delovno mesto. Že dosežene plačne razrede lahko javni uslužbenec ob napredovanju obdrži. Kadar je prosto delovno mesto v dejavnosti državne uprave, se le-to najprej ponudi vsem zaposlenim, ki so v državni upravi in v primeru, da ni ustreznega zanimanja ali kandidata, se k prijavi povabi še ostale državljane. Vertikalno napredovanje lahko razumemo tudi kot razvoj kariere javnega uslužbenca na vodstvenih položajih, za katere se pričakujejo managerska znanja (Miletić, 2009, str. 27).

2.3.3 Ocenjevanje delovne uspešnosti

Osnova za napredovanje je torej ustrezna ocena iz naslova delovne uspešnosti. Postopek ocenjevanja opredeljuje 4. člen Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Enkrat letno so ocenjeni vsi javni uslužbenci, ki so pri uporabniku proračuna zaposleni ali za določen ali nedoločen čas, za polni delovni čas ali za delovni čas, ki je krajši od polnega, pod pogojem, da je javni uslužbenec v preteklem koledarskem letu bil prisoten na delovnem mestu najmanj šest mesecev. Izjema od tega pravila so javni uslužbenci, ki so odsotni več kot šest mesecev zaradi napotitve s strani delodajalca ali zaradi poškodbe pri delu oziroma poklicne bolezni ali zaradi koriščenja starševskega varstva oziroma porodniškega dopusta. V zvezi s tem moramo upoštevati tudi mnenje Višjega delovnega in socialnega sodišča, da je »prisotnost na delu osnovni predpogoj, da se rezultati ter delovne in strokovne kvalitete lahko ocenijo. To pa pomeni, da navedene javne uslužbenke v primeru, ko so ti odsotni celo ocenjevalno obdobje, ni mogoče oceniti« (Ministrstvo za javno upravo, 2015a, str. 4).

Odgovorna oseba proračunskega uporabnika oziroma tisti, ki je javnemu uslužbencu nadrejeni (vodja), in ki ga pooblasti odgovorna oseba, mora javnega uslužbenca oceniti enkrat letno. Pri tem ugotavlja prispevek posameznika k učinkovitemu delovanju organizacije in tudi posameznikovo strokovnost in delovno kakovost, kar primerja z drugimi sodelavci. V skladu z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede mora biti javni uslužbenec do 15. marca seznanjen z oceno za preteklo ocenjevalno obdobje, ki je enako koledarskemu letu. Vodje posameznih enot imajo tako tudi vlogo ocenjevalca, ki lahko motivira in nagradi sodelavce, ki so nadpovprečno uspešni in morebiti tudi preveč obremenjeni.

Pri določitvi delovne uspešnosti lahko odgovorna oseba proračunskega uporabnika uporabi različne metode (npr. opisno ocenjevanje kriterijev, točkovni sistem) in načine, s pomočjo katerih bo oblikoval končno oceno, ki jo mora znati tudi obrazložiti javnemu uslužbencu. To pomeni, da ne zadostuje le obrazložitev skupne ocene kot odlično, prav dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo, ampak mora ocenjevalec podati objektivno oceno dela javnega uslužbenca po vsakem podkriteriju, ki pa so natančno opredeljeni v prilogi uredbe

(Apohal Vučkovič & Mihovar Globokar, 2008, str. 87). Vsakemu javnemu uslužbencu se ob seznaitvi z oceno ter njeno obrazložitvijo izpolni tudi ocenjevalni list, kamor se vpiše ocena javnega uslužbenca. Tudi v javnem sektorju se uveljavlja postopek letnega razgovora, ki ga lahko predstojnik uporabi tudi za trenutek, ko javnega uslužbenca seznani s pridobljeno oceno delovne uspešnosti. Na splošno je letni razgovor namenjen pogovoru med vodjo in zaposlenim glede delovnih nalog, ki jih zaposleni opravlja, pričakovanj oz. zahtev, tako s strani vodje, kakor tudi s strani zaposlenega. V okviru tega pogovora se lahko zaposlenemu pojasni, kakšna so pričakovanja glede izvajanja nalog, ki jih opravlja, kakšen obseg in kvaliteto izvedbe se pričakuje. Zaposleni pa lahko izrazi svoje želje povezane z delom in tudi že morebitne poti do izpolnitve le-teh (Miletić, 2009, str. 29).

Izpolnjevanje pogojev za napredovanje se praviloma preveri takrat, ko so javni uslužbenci že ocenjeni in tudi že seznanjeni z oceno, torej najkasneje v času med 16.03. in 31.03. Ali posameznik izpolnjuje pogoje za napredovanje, se ugotavlja s seštevkom treh zadnjih ocen, ki so točkovane po lestvici s petimi stopnjami, od 1 do 5 (kar predstavlja oceno odlično). Kadar ima javni uslužbenec več kot tri ocene, se za izpolnjevanje pogojev za napredovanje upoštevajo najboljše tri. Kadar javni uslužbenec po šestih letih od zaposlitve v javnem sektorju ali zadnjega napredovanja ni zbral ustreznega števila točk za napredovanje, lahko po uredbi vseeno napreduje za en plačni razred, če je v tem šestletnem obdobju dosegel v povprečju oceno dobro.

V zadnji fazi ocenjevanja in napredovanja je potrebno javnemu uslužbencu izročiti pisno obvestilo o napredovanju in mu podati pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi. Oba dokumenta prejme javni uslužbenec le takrat, kadar izpolni pogoje za napredovanje. Rok za izročitev teh dveh dokumentov je najkasneje 15 dni po roku, ki je določen za seznaitev z oceno javnega uslužbenca.

Kakor sem že omenila so merila s katerimi ocenjujemo delovno uspešnost v javnem sektorju posebna težava. Javni sektor ni opredeljen za doseganje finančnih učinkov, ampak je njegovo poslanstvo v uspešni in korektni izvedbi storitev, ki jih državljani potrebujejo.

2.3.4 Plačna nesorazmerja v osnovnih plačah

Prevedba plače iz starega sistema v novi sistem je bila izvedena tako, da se je plača posameznega zaposlenega z dodatki prevedla v najbližji plačni razred po plačni lestvici iz priloge novega zakona. Nova plača posameznika je tako določena s tem, ko se je delovno mesto, na katerem javni uslužbenec opravlja delo uvrstilo v ustrezen plačni razred. Razlika med t.i. prevedenim plačnim razredom in plačnim razredom po ZSPJS predstavlja plačno nesorazmerje, ki ga je potrebno odpraviti.

Pri uvrščanju orientacijskih delovnih mest v plačne razrede so nastala določena razmerja pri plačah znotraj določenih poklicnih skupin. Na ta način so uvrstitve nekaterim

poklicnim skupinam prinesle razliko pri plači (priznana plačna nesorazmerja), torej razliko med plačo po starem sistemu in plačo, do katere bi bili upravičeni po dokončnem poplačilu vseh četrtnih plačnih nesorazmerij. To so priznana plačna nesorazmerja, ki so nastajala v času od leta 1994 pa do 2008. Po kolektivni pogodbi predstavljajo nesorazmerja v osnovni plači razliko med osnovno plačo plačnega razreda, v katerega je javni uslužbenec uvrščen ob prvem obračunu plač v skladu ZSPJS in osnovno plačo plačnega razreda, v katerega je istočasno preveden njegov nominalni znesek osnovne plače v skladu z 49. b členom ZSPJS.

Najvišja nesorazmerja so bila v dejavnosti zdravstva in kulture, najnižja pa v dejavnosti vzgoje in izobraževanja. ZSPJS je v osnovi predvideval takojšnjo odpravo plačnih nesorazmerij do štiri plačne razrede, preostala nesorazmerja (nad štiri plačne razrede) pa po četrtnah, in sicer tako, da bi bila odprava četrte četrtine izvedena s 01.03.2010. Vlada je zaradi splošne finančne in gospodarske krize uvedla interventne ukrepe, med katerimi je bil tudi ukrep s katerim je morala celotna masa plač ostati na isti ravni. To pa je pomenilo, da se odprava tretje in četrte četrtine plačnih nesorazmerij ne izvede oziroma se premakne.

Tretja četrtina plačnih nesorazmerij je bila izplačana v dveh delih, in sicer prvi obrok za obdobje od 01.10.2010 do 31.07.2011 s pripadajočimi zakonskimi zamudnimi obrestmi najkasneje do konca meseca februarja 2014, ter drugi obrok za obdobje od 01.08.2011 do 31.05.2012 s pripadajočimi zakonskimi zamudnimi obrestmi do konca meseca januarja 2015.

Zadnja četrtina plačnih nesorazmerij je bila odpravljena s 01.06.2012, ko je bilo hkratno znižanje plače za 8 % kot ukrep ZUJF-a, in tako večina zaposlenih te dokončne odprave nesorazmerja ni občutila.

2.3.5 Minimalna plača v javnem sektorju

V Republiki Sloveniji je določena pravica do minimalne plače z Zakonom o minimalni plači (Uradni list RS, št. 13/10 in dopolnitev 92/15). Po opredelitvi iz 2. člena zakona je delavec, ki dela poln delovni čas, upravičen do plačila za opravljeno delo najmanj v višini minimalne plače. V primeru krajšega delovnega časa pa do sorazmernega dela. Minimalno plačo sestavljajo vsi elementi plače po Zakonu o delovnih razmerjih, to so osnovna plača, del plače za delovno uspešnost ter dodatki, ki delavcu pripadajo, razen dodatka za delo preko polnega delovnega časa in po dopolnitvi Zakona o minimalni plači se od 01.01.2016 dalje izvzamejo tudi dodatek za nočno delo, dodatek za delo v nedeljo ter dodatek za delo na praznike in dela proste dneve po zakonu. V minimalno plačo se ne vštevajo neto povračila stroškov npr. prevoza na delo in z dela, prehrane med delom ter drugi prejemki iz delovnega razmerja.

Od leta 2010 dalje se enkrat letno izvede uskladitev minimalne plače najmanj z rastjo cen življenjskih potrebščin, uporablja pa se od 01.01. tekočega leta. 01.03.2010 se je minimalna plača v Sloveniji zvišala z dotedanjih 597,43 EUR na 734,15 EUR. Skladno s takrat veljavno plačno lestvico je to pomenilo, da je minimalna plača zajela že 12 plačnih razredov lestvice (prej prvih šest). V letu 2012, ko se je plačna lestvica dodatno znižala in se je vrednost minimalne plače zopet povišala, je le-ta zajela že 15 plačnih razredov. Zadnje povišanje minimalne plače 01.01.2015 na 790,73 EUR pomeni, da je osnovna plača prvih 16 plačnih razredov nižja od minimalne plače. S tem se je zelo spremenilo tudi razmerje med najvišjo in najnižjo plačo v javnem sektorju. Ob uvedbi novega plačnega sistema v letu 2008 je bilo to razmerje 1 : 9,86, trenutno pa je razmerje med najnižjo in najvišjo plačo 1 : 6,52.

Po podatkih iz Analize plačnega sistema javnega sektorja (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 29-32) je v oktobru 2013 kar 5 % vseh zaposlenih v javnem sektorju prejelo razliko do minimalne plače. Največ zaposlenih v javnem sektorju, ki je prejelo razliko do minimalne plače v oktobru 2013 je iz plačne podskupine J03, to so ostali strokovno tehnični delavci in predstavljajo kar 92,4 % vseh prejemnikov razlike do minimalne plače.

2.4 Primerjava starega in novega plačnega sistema

V Tabeli 14 je primerjava obeh sistemov po bistvenih elementih. Primerjani elementi so sistem oz. zakonska podlaga, osnovna plača, dodatki, delovna uspešnost, napredovanje in ocenjevanje delovne uspešnosti. V tabeli niso prikazane npr. razlike glede obračunavanja posameznih dodatkov (v prejšnjem zakonu je zaposlenemu pripadal dodatek za delovno dobo v višini 0,5 % osnovne plače, ženskam z delovno dobo nad 25 let se je le-ta povečal še za 0,25 %, medtem ko je v novem sistemu ta odstotek poenoten in javnim uslužbencem pripada 0,33 % za vsako dopolnjeno delovno dobo), niso poudarjene razlike v obravnavanju pripravnikov (po novem se čas pripravništva šteje v napredovalno obdobje, kar se po starem sistemu ni, plača pripravnika se določi glede na delovno mesto za katero opravlja pripravništvo, katera se zniža za 6 plačnih razredov, v prejšnjem plačnem sistemu se je osnovna plača pripravnika določila v višini 70 % osnovne plače delovnega mesta na katerem je opravljal pripravništvo), z novim sistemom plač je določena enotna metodologija za obračun in izplačilo plač, s katero je določen tudi izgled posameznih obrazcev (npr. poenoten izgled plačilnih list za vse javne uslužbence). Razlik je še veliko, vendar menim, da so najbolj bistvene prikazane.

Tabela 14: Primerjava starega in novega plačnega sistema v Sloveniji

Element	Plače po ZRPJZ	Plače po ZSPJS
Zakonska podlaga	ZSPJZ in številni drugi predpisi; ta zakon ne ureja plač vseh kategorij zaposlenih v javnem sektorju (npr. plače poslancev in funkcionarjev, predsednika in sodnikov Ustavnega sodišča ter plač sodnikov, državnih tožilcev in njihovih namestnikov).	ZSPJS je temeljni sistemski zakon, ki ureja plače vseh javnih uslužbencev.
Osnovna plača	Izhodiščna plača za I. tarifni razred po kolektivni pogodbi ovrednotena s količniki, ki segajo v razponu od 1.00 do 9.00 odvisno od zahtevane stopnje strokovne izobrazbe, zahtevnosti dela in pomena javnega zavoda.	Določena je z nominalno vrednostjo plačnega razreda, v katerega je uvrščeno delovno mesto oz. naziv.
Dodatki	Zakon ne ureja ne višine in ne pogojev za pridobitev pravice do posameznega dodatka; kar so urejale predvsem kolektivne pogodbe in številni različni predpisi, to posledično pomeni tudi veliko število raznovrstnih dodatkov.	Zakon določa nabor in pogoje za pridobitev pravice do dodatkov; po ZSPJS je dovoljenih 8 vrst dodatkov.
Napredovanja	Poleg ZRPJS ureja napredovanje tudi Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi.	Poleg ZSPJS ureja napredovanje Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, ki predstavlja podzakonski akt.
Vertikalno napredovanje	Napredovanje na zahtevnejše delovno mesto v isti tarifni skupini oz. v zahtevnejšo skupino. Ta vrsta napredovanja ni določena s pravilnikom. Pogoj je prosto delovno mesto ter višja izobrazba.	V tem primeru gre za napredovanje na zahtevnejše delovno mesto, višji naziv. Ni zakonsko urejeno in je prepuščeno zavodom. Pogoj je prosto delovno mesto in ustrezna strokovna usposobljenost javnega uslužbenca.
Horizontalno napredovanje	Gre za napredovanje na delovnem mestu, ki je lahko redno (najmanj po treh letih od prve zaposlitve oz. zadnjega napredovanja), izjemno (kadar je zaposleni za najmanj 100 % presegel skupno število potrebnih točk za napredovanje) in pospešeno (napredovanje pred potekom treh let vendar ne prej kot v osemnajstih mesecih od zadnjega napredovanja oz. razporeditve). Pogoji za napredovanje niso bili jasno določeni in večinoma niso bili povezani z delom zaposlenega. Število razredov napredovanja je odvisno od tarifne skupine, in sicer: I-IV za 3 plačilne razrede, V-VI za 4 plačilne razrede in VII-IX za 5 plačilnih razredov (razen zdravniki za 7 plačilnih razredov).	Napredovanje na delovnem mestu je omogočeno le najboljšim javnim uslužbencev, ki izpolnjujejo pogoje določene v uredbi o napredovanju, ne napredujejo funkcionarji in zaposleni iz plačne skupine B. Napredovanje na delovnem mestu, ki nima nazivov je mogoče za 10 plačnih razredov, na delovnih mestih z nazivi, pa je omogočeno napredovanje za 5 plačnih razredov v posameznem nazivu. Napredovanje je mogoče po preteku treh let od zadnjega napredovanja oz. prve zaposlitve ob pogoju zadostnega števila točk. V primeru, da zaposleni ne zbere potrebnega števila točk, napreduje po šestih letih, vendar mora biti njegova ocena delovne uspešnosti najmanj dobro.

se nadaljuje

Tabela 14: Primerjava starega in novega plačnega sistema v Sloveniji (nad.)

Element	Plače po ZRPJZ	Plače po ZSPJS
Delovna uspešnost	Redna delovna uspešnost pripada zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate. Višina je določena na največ 20 % osnovne plače delavca - to ne velja za funkcionarje in direktorje. Skupen obseg sredstev je omejen na 3 % sredstev za plače mesečno (tu so izvzeta sredstva za delovno uspešnost funkcionarjev in direktorjev). Poznamo še delovno uspešnost iz naslova pridobivanja sredstev na trgu.	ZSPJS opredeljuje tri vrste delovne uspešnosti, in sicer redno delovno uspešnost, ki pripada nadpovprečno uspešnim, obseg izplačila posameznemu zaposlenemu je omejen z višino največ dveh osnovnih mesečnih plač, pri čemer je osnova plača plača iz decembra preteklega leta, skupen obseg sredstev pa lahko znaša od najmanj 2 % do največ 5 % letnih sredstev za osnovne plače. Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela se lahko izplača, če so na razpolago prihranki sredstev za plače, ki so posledica odsotnosti zaposlenih ali nezasedenega delovnega mesta. Delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu lahko izplačajo tisti uporabniki proračuna, ki pridobivajo prihodke na trgu, in ki izkazujejo najmanj izravnanе prihodke in odhodke po vrstah dejavnosti imajo soglasje ustanovitelja za izplačilo.
Ocenjevanje delovne uspešnosti	Ocenjevanje zaposlenih vsako tretje leto, vendar ne vsi zaposleni hkrati. Ocenjevanje oz. preverjanje pogojev za napredovanje se je preverjalo trikrat letno in sicer 01.01., 01.05. in 01.09. Ocene so opisne (podpovprečno, povprečno in nadpovprečno). Napredovanje velja od prvega dne v naslednjem mesecu po izdaji odločbe o napredovanju, ki vsebuje plačni razred oz. količnik za določitev plače.	Javne uslužbenke vsako leto oceni neposredni vodja oz. oseba, ki jo pooblasti predstojnik organizacije. Zaposleni mora biti seznanjen z oceno za preteklo koledarsko leto do 15.03. tekočega leta. Ocene se pretvorijo v številke, kjer odlično pomeni 5 točk, prav dobro 4 točke, dobro 3 točke in zadostno 2 točki. Napredovanje je vedno 01.04. v posameznem letu in takrat napredujejo vsi zaposleni, ki izpolnjujejo kumulativni pogoj - najmanj 3 leta od zadnjega napredovanja in ustrezno število točk. Do 31.03. mora biti zaposlenemu izdano obvestilo o napredovanju in aneks k pogodbi z novim plačnim razredom.

3 PLAČNI SISTEM V JAVNEM SEKTORJU V IZBRANIH EVROPSKIH DRŽAVAH IN INSTITUCIJAH EVROPSKE UNIJE

Enoten evropski plačni sistem ne obstaja, saj obstaja v Evropi preveč različnih ureditev, organizacij organov oblasti. Večina sodobnih ureditev plačnih sistemov v evropskih državah je utemeljenih na načelu enotnega urejanja plač javnih uslužbencev (Klinar, 2006, str. 29). V nadaljevanju bom predstavila plačne sisteme v Avstriji, Franciji, Nemčiji ter v institucijah Evropske unije. Za izbor teh držav sem se odločila iz različnih razlogov. Za

Avstrijo, predvsem zaradi tega, ker je tam veliko Slovencev našlo delo in so t.i. dnevni delovni migranti. Nemčija in Francija predstavljata dve izmed šestih ustanoviteljic Evropske unije in zasedata prvo in drugo mesto med gospodarsko najmočnejšimi državami Evropske unije ter imata različni ureditvi.

Gospodarska in finančna kriza sta razlog, da so praktično vse države Evropske unije zaradi zahtev po uravnoteženju javnih financ morale sprejeti določene vzvode, s katerimi so znižale predvsem stroške dela v javnem sektorju. V začetni fazi so bili to predvsem varčevalni ukrepi. Tudi v evropskem prostoru je bilo v tem času več pozornosti namenjene tudi minimalni plači. Eurostat dvakrat letno objavlja statistiko minimalnih plač, in sicer na dan 01.01. in na dan 01.07. Po podatkih na dan 01.01.2016 je 22 držav od 28 držav članic EU imelo določeno nacionalno minimalno plačo. Le-te zakonsko nimajo določene na Danskem, v Italiji, na Cipru, v Avstriji, na Finskem in na Švedskem. Kljub temu, da zakonsko ni določena minimalna plača, v teh državah vlada določi minimalne mesečne zneske npr. za posamezne poklice ali pa je le-ta določen v kolektivnih pogodbah za posamezen sektor. Zneski minimalne plače segajo od 215 EUR v Bolgariji do 1.923 EUR v Luksemburgu (Eurostat, 2016, str. 1).

3.1 Plačni sistem v Avstriji

Republika Avstrija je urejena kot federacija 9 samostojnih, zveznih dežel. Vsaka dežela je razdeljena na občine, razen Dunaja. Znotraj resorjev, v okviru katerih se izvajajo zvezne upravne naloge, obstaja hierarhična organizacija upravnih organov. Tako se tudi zakonodajna oblast deli med državo in zvezne dežele. Država z zakonom ureja pravo plačne politike zveznih uslužbencev, medtem ko je urejanje plačne politike deželnih in občinskih uslužbencev v domeni zveznih dežel, ki v veliki večini ravnavajo usklajeno z zvezno zakonodajo. Plačni sistem je zakonsko zelo podrobno urejen, vendar vseeno ni preveč centraliziran ali celo tog. Plače večine avstrijskih zveznih uslužbencev so urejene na podlagi enotnih načel Zakona o plačah (za sodnike veljajo posebne določbe po Zakonu o sodniški službi) oz. za pogodbene uslužbenke zakon o pogodbenih uslužbencih. Reforme plač so zajele večino plačnih skupin in honorarnih shem. Reforma iz leta 1994, ki je vključila tudi uradnike s področja izvršilne službe, uprave in vojske je bila najobsežnejša. Tej reformi sta v letu 1999 sledili še dve, in sicer sta zajeli sodnike in državne tožilce, naslednja pa tudi šolske in predmetne inšpektorje. Leta 2001 je sledila še plačna reforma za univerzitetne učitelje (Klinar, 2006, str. 33-34; Poročevalec DZ, št. 9, 2002, str. 42-44).

Uradniški plačni sistem ni tema vladnih in sindikalnih pogovorov, ampak se izvajajo le pogajanja glede uskladitve plač z družbeno-ekonomskimi razmerami (Klinar, 2006, str. 34). Ta pogajanja imajo neposreden vpliv na plače na zvezni, državni ravni ter posreden vpliv na pogajanja na ravni zveznih dežel. Ker ne obstaja avtomatski mehanizem indeksiranja za zvezne uradnike, se v procesu pogajanja uporablja inflacija preteklega leta (Giordano et al., 2011, str. 23).

»Splošna povišanja prejemkov za zvezne uradnike in pogodbene uslužbence so zakonsko urejen rezultat pogajanj med zvezno vlado in sindikatom zaposlenih v javnem sektorju. Pomembno vlogo pri pogajanjih igrajo gospodarski razvoj (npr. sprememba bruto domačega proizvoda) v zadnjem letu, za naslednje leto pričakovana sprememba stopnje inflacije, gibanje indeksa tarifnih plač, stopnja brezposelnosti, panožni dogovori na drugih področjih in poleg tega še zlasti ukrepi stabilizacije zveznega proračuna, potrebni za izpolnjevanje maastrichtskih kriterijev« (Dolinar, 2007, str. 24).

3.1.1 Zaposleni

V plačnem sistemu v Avstriji ločimo zvezne uradnike (približno 40 %), ki se nato delijo v plačne skupine in pogodbene uslužbence (okoli 60 % vseh javnih delavcev), ki jih razporedimo v t.i. honorarne sheme. Najpomembnejša razlika med obema vrstama uslužbencev je v tem, da so uradniki z vidika možnosti odpuščanja bolj varni oz. je za pogodbene uslužbence večja možnost, da jih odpustijo, kakor zvezne uslužbence. Naslednja razlika je v višini plače, kjer so uradniki zopet v prednosti, saj je njihova večinoma višja, glede socialnih prispevkov (ni določena zgornja meja glede pokojninskih prispevkov) in pravice do pokojnine (Giordano et al., 2011, str. 23). Funkcionarji so v plačni sistem vključeni posredno preko t.i. piramide prejemkov, s katero so določene plače najvišjih zveznih in tudi deželnih funkcionarjev.

3.1.2 Osnovna plača

Na višino plače najbolj vplivajo zahteve delovnega mesta, ki se zato vrednotijo po enotnem sistemu in dodeljujejo določnim kategorijam z različno visokimi plačili. Na višino osnovne plače uradnikov vpliva plačna skupina, ki je odvisna od vrste delodajalca – npr. vojska, uprava in od kvalifikacijske skupine, ki jo določa stopnja izobrazbe. Mesečni prejemek uradnika sestavlja plača in morebitni dodatki. Uradniki vsake tri mesece prejmejo dodatno plačilo, ki predstavlja polovico mesečnega zneska. Tako torej uradniki mesečni prejemek prejmejo 14-krat na leto. Uradnik prejme otroški dodatek za vsakega otroka dokler le-ta ne dopolni 18 let oziroma, če se šola, pa še v času otrokovega šolanja. Otroški dodatek je določen v nominalnem znesku. Na podlagi splošno veljavnega Zakona o izenačitvi finančne obremenitve družin uradniku za vsakega nepreskrbljenega otroka mesečno pripada tudi družinski dodatek, ki je odvisen od otrokove starosti in skupnega števila otrok v družini. Poleg mesečne plače lahko uradnik prejme tudi stranske in druge prejemke, npr. plačilo za dodatno storilnost (razen v primeru t.i. kompletne plače), nagrada za izredno storilnost, jubilejne nagrade za 25 oz. 40 let delovne dobe, povračilo stroškov in druge. Najpomembnejši dodatni prejemek je nadurna nagrada, ki je odvisna od časa in dneva v tednu in predstavlja nagrado za dodatno storilnost, v primeru, da je to delo preko polnega delovnega časa odrejeno. Posebej je določeno, da nadur, ki so opravljene v nedeljo ali praznik ni mogoče kompenzirati s prostim časom, kar sicer je dovoljeno za nadure ob delavnikih, ampak se morajo uradniku izplačati (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 45).

Višino osnovne mesečne plače **pogodbenega uslužbenca** določa honorarna shema in honorarna skupina, v katero je uvrščen. Sistem plač pogodbenih uslužbencev je oblikovan na podoben način kot uradniški plačni sistem. Pogodbeni uslužbenec ne prejema dodatkov za delovno dobo, ostali dodatki pa so opredeljeni s posebnimi predpisi za posamezno honorarno shemo. Tudi pogodbenim uslužbencem se vsake tri mesece izplača posebno plačilo v višini polovice mesečnega prejemka in tako tudi pogodbeni uslužbenci v letu prejmejo 14 mesečnih prejemkov. Tudi pogodbenemu uslužbencu pripada otroški dodatek. Pogodbenim uslužbencem je v posebnih primerih dovoljeno skleniti posebno pogodbo, ki ni povsem v skladu z zakonsko ureditvijo za pogodbene uslužbence. Plača, ki je izplačana na osnovi te posebne pogodbe se lahko poviša v okviru splošnih povišanj prejemkov, razen če ne vključuje posebne valorizacijske klavzule.

Zadnji v nizu reform je bil sistem prejemkov **najvišjih zveznih in deželnih organov**. Z reformo je bila uvedena t.i. piramida prejemkov, katere izhodišče predstavlja vsakoletno usklajen znesek. Vsi ostali prejemki so določeni z odstotkom od tega zneska. Izhodiščni znesek se v celoti uporablja za zvezno raven, na ravni dežel pa se znesek zmanjšuje v odvisnosti od velikosti in števila prebivalstva v posamezni deželi. Piramida prejemkov tudi ne predvideva napredovanj v višje prejemke. V Tabeli 15 je prikazano razmerje plač funkcionarjev zveznih in deželnih organov (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 47). Značilno za najvišje zvezne, kakor tudi za deželne organe so omejitve prejemkov, ki niso omejeni le zneskovno, ampak tudi s številom izplačevalcev. Tako lahko politiki skupno prejmejo izplačilo plače oz. pokojnine s strani največ dveh pravnih subjektov, ki ju nadzoruje računsko sodišče. Tudi najvišjim uradnikov pripadajo določeni drugi prejemki, ki so delno tudi v obliki službenega stanovanja, službenega vozila oz. dobijo povrnjene stroške bivanja, potovanj in razna druga povračila stroškov, ki so povezana z opravljanjem funkcij.

Tabela 15: Razmerje plač funkcionarjev zveznih in deželnih organov

%	Zvezna država	Zvezne dežele
280	Zvezni predsednik	
250	Zvezni kancler	
220	Podkancler (z resorjem)	
210	Predsednik državnega zbora	
200	Podkancler (brez resorja), zvezni minister	Deželni glavar
190		Namestnik deželnega glavarja

se nadaljuje

Tabela 15: Razmerje plač funkcionarjev zveznih in deželnih organov (nad.)

%	Zvezna država	Zvezne dežele
180	Predsednik računskega sodišča, državni sekretar (zadolžen za določene naloge)	Deželni svetnik
170	2. in 3. predsednik državnega zbora, vodja poslanske skupine v državnem zboru	Župan za Dunajem največjega mesta
160	Državni sekretar (brez zadolžitve za določene naloge), varuh človekovih pravic)	
150		Predsednik deželnega zbora (brez stranskega poklica)
140		Vodja poslanske skupine v deželnem zboru (brez stranskega poklica)
120		Predsednik deželnega šolskega sveta
110		Predsednik deželnega zbora (s stranskim poklicem)
100	Član državnega zbora ali evropskega parlamenta; predsednik zbora zveznih dežel	Vodja poslanske skupine v deželnem zboru (s stranskim poklicem); namestnik predsednika deželnega zbora
80		Poslanec v deželnem zboru
70	Predsednik frakcije v zboru zveznih dežel	
50	Član zbora zveznih dežel	

Vir: Poročevalec Državnega zbora RS, Prikaz nekaterih značilnosti plačnih sistemov v javnem sektorju, št. 9, 2002, str. 50.

3.1.3 Napredovanje

V avstrijskem plačnem sistemu je napredovanje horizontalno, kar pomeni, da gre za napredovanje v višje plačne oz. honorarne stopnje. Uradniki napredujejo v višjo plačno stopnjo praviloma vsaki dve leti, medtem ko lahko pogodbeni uslužbenci napredujejo v višje honorarne stopnje vsaka tri leta. Ob napredovanju v višje stopnje se zaposlenim upošteva tudi delovna doba, ki jo je zaposleni pridobil v zasebnem sektorju pod pogojem, da je ob prvi zaposlitvi dopolnil 18 let. Vedno večjo vlogo pri napredovanju ima delovna uspešnost zaposlenih in ne le izkušnje, ki jih prinaša daljša delovna doba. To pa pomeni, da ima lahko začetnik že nekoliko višjo plačo kljub temu, da njegova storilnost še ni polna.

3.1.4 Ocenjevanje delovne uspešnosti

Osnova za napredovanje je pokazana storilnost oz. delovna uspešnost. Znotraj posamezne kvalifikacijske skupine se preverja, ali posameznik dosega delovno uspešnost, potrebno za višjo funkcijo. Sredstvo za ugotavljanje te ustreznosti so letni razgovori, ki so zakonsko predpisani. Letni razgovori so pomembni za urejeno sodelovanje med delodajalcem in uslužbencem, so pa pomembni tudi za individualni osebnostni razvoj. Predstavljajo tudi podlago za načrtovanje izobraževanja in morebitnega izplačila delovne uspešnosti oz. storilnostne premije.

3.2 Plačni sistem v Franciji

Francija je razdeljena na 26 regij, ki se nato skupno delijo na 100 oštevilčenih departmajev. 22 regij je v evropskem delu Francije, 4 regije, in hkrati departmaji, pa so čezoceanska ozemlja. Izvajanje nalog je razdeljeno skladno s pristojnostmi in tako lahko določene naloge izvajajo občine, departmaji oziroma regijske oblasti, določene npr. naloge državne uprave pa so v pristojnosti vlade. Poleg systemskega zakona o uradnikih (t.i. Splošni statut o državnih uradnikih in uradnikih v lokalnih skupnostih) še številni podzakonski predpisi urejajo plačni sistem javnega sektorja. Systemski zakon o uradnikih le-tem daje le pravico do plačila za opravljeno delo. To plačilo je sestavljeno iz plače in dodatkov ter nadomestil, kar pa določajo številni podzakonski akti (Lucifora & Meurs, 2004, 14-17).

Javni sektor v Franciji je sestavljen iz državne administracije in podjetij javnega sektorja. Ali posamezno podjetje spada v javni sektor, je določeno po kriteriju lastništva, ali posrednega ali neposrednega lastništva (Erer et al., 2008, str. 2-3):

- podjetja, ki imajo status javne industrijske ali komercialne ustanove in
- podjetja, ki imajo status posebne oblike delniške družbe, večinskim lastniškim deležem države, manjšinski delež pa predstavlja zasebni kapital; gre za tako imenovane mešane gospodarske družbe.

Francoski javno uslužbenški sistem temelji na štirih zakonih o javnem sektorju, ki skupaj tvorijo splošni javno uslužbenški statut. To so temeljni zakoni o pravicah in obveznostih vseh javnih uslužbencev, ter trije zakoni o treh skupinah uslužbencev, ki so francoska državna uprava, javni uslužbenci zaposleni v regionalnih in lokalnih organih ter javni uslužbenci, ki so zaposleni v javnih bolnišnicah (OECD, 2011, str. 61).

Plače zaposlenih v javnem sektorju v Franciji se ne urejajo s kolektivnimi pogodbami, saj so v celoti postavljene s plačno lestvico in dodatki, kakor jih določajo predpisi. Kljub zakonsko postavljenim pravilom, pa je vpliv sindikalnega delovanja opazen v dogovorih glede vprašanj splošne plačne politike. Delo sindikatov je vidno tudi pri uvrstitvah posameznih skupin zaposlenih v celotni sistem določanja plač (Klinar, 2006, str. 33).

Skladno z določili sistemskega zakona sindikati in vlada sodelujeta pri dogovarjanjih v zvezi z opredelitvijo politike ter v zvezi z rastjo plač. Sindikati se lahko o pogojih dela ter o njegovi organizaciji dogovarjajo s tistimi osebami v organizaciji, ki so odgovorni za vodenje, in sicer na različnih nivojih vodenja. Na teh pogajanjih se poleg dogovarjanja odstotka rasti osnovne plače tudi preverja situacijo po posameznih kategorijah uslužbencev ali tudi o določenih elementih plače. Osrednji predmet pogajanj med vlado in sindikati je splošno povišanje plač, kar naj bi bila kompenzacija rasti cen. Plače uradnikov se najpogosteje povišajo tako, da se povišajo letne vrednosti plače, ki pripada novemu povišanemu indeksu 100, ki predstavlja osnovo za obračun plač (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 40).

Takšna pogajanja o plačah so neformalnega značaja, ki pa se lahko končajo s sporazumom, ki ga podpišejo minister pristojen za javno upravo in tisti sindikati, ki so sporazum sprejeli. Ta sporazum sicer nima nobene pravne veljave, predstavlja pa moralno zavezo vlade, da pripravi določene predloge oz., da sprejme ustrezne predpise (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 40).

3.2.1 Zaposleni

Pojem uradnika vključuje večino zaposlenih v javnem sektorju. Sem ne spadajo uslužbenci, ki delajo v parlamentarni skupščini, vojaki, sodniki ter zaposleni v javnem sektorju brez statusa uradnika, vendar je njihova plača vezana na ista pravila. Za plače zaposlenih v javnih podjetjih se uporabljajo pravila, veljavna v trgovini in industriji. Plače funkcionarjev so le posredno vezane na uradniški sistem plač, in sicer preko osnovnih plač, saj najvišja osnovna plača uradnika predstavlja osnovno plačo ministra.

Zaposleni v javnem sektorju so glede na zahtevano stopnjo izobrazbe razporejeni v tri osnovne kategorije (A, B in C). Za delovno mesto v kategoriji A je zahtevana visoka izobrazba, za delovno mesto v kategoriji B najmanj srednjo izobrazbo ter za kategorijo C nižje stopnje izobrazbe. V posameznih kategorijah so zaposleni razvrščeni v zbore uradnikov, v katerih je določena hierarhija nazivov. Vsak uradnik ima svoj osebni naziv, ki pa ne pomeni delovnega mesta, na katerem je zaposlen, saj uradniški sistem omogoča, da lahko posameznik z istim nazivom izvaja naloge na različnih delovnih mestih (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 38).

3.2.2 Osnovna plača

Plača zaposlenega v javnem sektorju je sestavljena iz osnovne plače in dodatkov, kar oboje določajo zakon ali podzakonski predpisi. Osnovna plača, ki predstavlja večinski del prihodka posameznika, je odvisna od

- kategorije zaposlitve (A, B ali C),

- zbora uradnikov (tradicionalna poklicna delitev – npr. uradnik, učitelj),
- naziva oz. delovnega mesta zaposlenega in
- stopnje napredovanja zaposlenega.

Plačni sistem javnega sektorja v Franciji temelji na enotni številčni lestvici količnikov (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 38-39):

- bruto količniki in
- novi povišani količniki.

Za uvrstitev uradnika v plačni sistem se uporabljajo bruto količniki, ki hkrati določajo hierarhijo posameznih kategorij uradnikov v posamezni lestvici. Ta uvrstitev se določi s podzakonskim aktom. Za izračun plače posameznega zaposlenega se uporabljajo novi povišani količniki, s pomočjo katerih in vrednosti točke se določi letna osnovna plača vsakega posameznika. Z enotno uredbo je vsakemu bruto količniku določen novi povišan količnik. Na ta način enotna uredba vzpostavlja povezanost kariere posameznika z ustrezno plačo. Z uporabo dveh različnih količnikov je omogočena večja fleksibilnost, saj lahko na kariero posameznika vplivamo s spremembo bruto količnika brez dodatnega poseganja v določanje plač v ostalih kategorijah.

Poleg zakonske lestvice količnikov je določena tudi t.i. skupina »zunaj lestvice«, ki predstavlja 8 skupin uradnikov z najvišjimi plačami. Vsaka posamezna skupina z oznakami od A do G ima po tri podskupine, ki so označene z rimskimi števili (I, II in III). Plače so v teh podskupinah določene s fiksnim letnim zneskom. Po teh posebnih skupinah se določijo plače zaposlenih v najvišjih kategorijah oziroma na najvišjih položajih ali kot vrh posamezne kariere.

Kot osnova za obračun plač se uporablja »vrednost točke«, ki predstavlja 1 % vrednosti letne bruto osnovne plače, ki pripada novemu povišanemu količniku vrednosti 100, kar pa določa uredba.

Znotraj sicer enotnega plačnega razreda v Franciji obstajajo določene razlike, predvsem glede na to, ali je plača vezana na delovno mesto ali na naziv uradnika, saj je po plačnem sistemu višina plače vezana na posamezen naziv in ne na delo, ki se opravlja kljub temu, da gre za isto delovno mesto (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 39).

• **Dodatki**

Plačo poleg osnovne plače sestavljajo tudi dodatki. Ločimo dve skupini dodatkov, in sicer:

- dodatki, ki pripadajo vsem zaposlenim in

- dodatki, ki so vezani na posamezno ministrstvo, službo, zbor uradnikov oziroma posamezno delovno mesto.

Dodatki, ki jih prejmejo vsi zaposleni so: družinski dodatek, ki je odvisen od števila nepreskrbljenih otrok; dodatek je kombinacija fiksnega zneska in zneska v določenem odstotku od osnovne plače. Vsi zaposleni prejmejo tudi dodatek za bivanje, kot kompenzacija razlike v življenjskih stroških med različnimi kraji v državi in je določen v odstotku od osnovne plače.

Dodatki, ki so namenjeni le »izbranim« so deležni kar nekaj kritik. Vsebinsko so ti dodatki zelo različni. Nekateri so namenjeni povečanju fleksibilnosti načina določanja osnovne plače, kar predstavlja dodatek za učinkovitost, posebni dodatki za motivacijo ob začetku zaposlitve, ki so določeni glede na geografsko območje ali poklic. Predvideni so tudi dodatki zaradi selitve zaposlenega zaradi premestitve ali razporeditve. Dodatni dohodek, ki je oblikovan na ravni posameznika, omogoča motivacijski element v kadrovske politiki (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 39).

3.2.3 Napredovanje

S kariernim sistemom, ki je predviden v francoskem javnem sistemu, je že ob zaposlitvi načrtana pot posameznika do njegove upokojitve. Napredovanje uradnikov je lahko napredovanje v nazivu (vertikalno napredovanje) ali napredovanje v stopnji (horizontalno napredovanje).

• Vertikalno napredovanje

Napredovanje v nazivu poteka kontinuirano iz naziva v naziv, ki je višje v hierarhiji. V primeru javnega natečaja, je posamezniku omogočeno napredovanja za več nazivov hkrati. Zakonsko je vzpostavljena povezava med napredovanjem v nazivu in delovnim mestom, in s tem onemogočeno neutemeljeno imenovanje ali napredovanje v nazivu. To velja predvsem za tiste skupine uradnikov, kjer bi zaradi ločenosti delovnega mesta in naziva bila omogočena pridobitev višjega naziva, pa čeprav brez ustrezne utemeljitve. Pogoj za napredovanje v višji naziv je dejansko prosto delovno mesto. Vertikalno napredovanje se izvaja skladno z zakonsko predpisanim postopkom, osnova pa je ocenjevanje zaposlenega oziroma je v posebnih primerih za napredovanje potrebno predložiti potrdilo o opravljenih poklicnih izpitih. Podrobnejše pogoje napredovanj določajo posebni podzakonski predpisi (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 40).

• Horizontalno napredovanje

Pri horizontalnem napredovanju ali napredovanju v stopnji gre za napredovanje znotraj istega delovnega mesta oziroma naziva. To napredovanje je trajno in poteka iz dosežene

stopnje na naslednjo višjo stopnjo. Zakon ne omogoča napredovanja za več stopenj hkrati. Za horizontalno napredovanje je pogoj višina delovne dobe ter uspešnost posameznega uradnika na posameznem delovnem mestu. Zakon določa, da je po določeni delovni dobi napredovanje v stopnji avtomatsko, opredeljena pa je tudi najkrajša delovna doba, pri kateri je že možno napredovati, vendar je v tem primeru potrebo soglasje pristojnega organa in odvisno od poklicne usposobljenosti zaposlenega. Značilno za francoski sistem horizontalnega napredovanja je, da se z letno določeno kvoto skupne delovne dobe omogoči določenemu zboru uradnikov, da lahko napredujejo v višje stopnje oziroma se skrajša čas do naslednjega napredovanja. Ta kvota časa se porazdeli med zaposlene na podlagi njihove ocene. Posledično določeni zaposleni napredujejo hitreje od ostalih (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 40).

3.2.4 Ocenjevanje delovne uspešnosti

Ocenjevanje zaposlenih poteka tudi v francoskem javnem sektorju. Izvaja ga odgovorna oseba, ki pri tem sodeluje z drugimi pristojnimi organi. Ocena zaposlenega je številčna (od 0 do 20) in jo sestavlja splošna ocena o poklicni usposobljenosti, ocena o sposobnosti za opravljanje zahtevnejših del, samoocenitev lastnih sposobnosti in še nekateri drugi kriteriji. Ta ocena delovne uspešnosti je osnova za obe vrsti napredovanja (v višji naziv oziroma v znotraj delovnega mesta ali naziva), še posebej za napredovanje v višji naziv, saj je lahko zaposleni z ustrezno visoko oceno uvrščen na seznam kandidatov za pridobitev višjega naziva, ki ga delodajalci vsakoletno sestavljajo, dejansko imenovanje v višji naziv pa je odvisno tako od prostega delovnega mesta, kakor tudi od zaporednega mesta na seznamu kandidatov (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 40).

3.3 Plačni sistem v Nemčiji

Zvezno republiko Nemčijo sestavlja 16 zveznih dežel. Funkcije državne oblasti ustava porazdeli med zvezo (državo) in dežele. Plače v javnem sektorju urejajo zvezni zakon o plačah in kolektivne pogodbe. Ta posebni zvezni zakon (Zvezni zakon o plačah – *Bundesbesoldungsgesetz*) ureja plače uradnikov (*Beamter*), medtem ko so s kolektivnimi pogodbami urejene plače uslužbencev (*Angestellte*) in delavcev (*Arbeiter*). Čeprav je način urejanja plač različen, pa je določanje in naraščanje plač vseh zaposlenih v javnem sektorju med seboj tesno povezano, saj je temeljna povezava med obema deloma sistema plač enotna plačna politika vlade, kot predlagatelja zakonov ali kot podpisnika kolektivnih pogodb. Kolektivna pogodba za javni sektor torej predstavlja osnovo za ureditev plač uslužbencem in delavcem, zaposlenih v javnem sektorju, podrobneje pa plače urejajo posamezne kolektivne pogodbe, ki so sklenjene ali na nižjih ravneh ali pa za posamezno ožje področje. Dežele nimajo celotne avtonomije glede urejanja plač, saj zvezni zakon enotno ureja plačni sistem. Izjeme morajo biti izrecno zapisane v zakonu (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 33).

Izvajanje državnih pravnih aktov je kljub široki pristojnosti države večinoma v pristojnosti zveznih dežel. Posledica tega so različno urejena uradniška razmerja po posameznih deželah. Za ureditev teh neusklajenosti je država sprejela okvirni zakon o uradnikih, s katerim želi poenotiti izhodišča uradniških razmerij po vseh deželah.

Zaradi zakonske določitve plač uradnikov, sodnikov in vojakov, je potrebno za vsako spremembo plač spremeniti tudi zakon ali določen podzakonski akt. Kljub temu, da zakonsko ni predvidenih sindikalnih ali kolektivnih vzvodov pri določanju višine plače, je v zakon vključen mehanizem rednega usklajevanja višine plače z gospodarsko in finančno rastjo. Med sindikalnimi pogovori z vlado skladno s kolektivno pogodbo glede urejanja plač uslužbencev in delavcev v javnem sektorju, so predmet dogovarjanja tudi plače uradnikov, kljub temu, da so urejene z zakonom. Dogovori glede plač uradnikov zato niso pravno zavezujoči. Za usklajeno razmerje med plačami v zasebnem in javnem sektorju skrbi vlada, ki redno predlaga spremembe ali dopolnitve zakona. S tem redno usklajuje višino plače ali spreminja posamezne dodatke oziroma spremeni ali dopolni uvrstitev posameznega naziva v plačni razred.

Leta 2005 je bila podpisana splošna kolektivna pogodba za javne uslužbence na državni in lokalni ravni, ki je uvedla bolj stimulatивно napredovanje, ki temelji na zahtevnosti dela, ne toliko na doseženi delovni dobi. Tako lahko tudi mlajši zaposleni pospešeno napredujejo že v prvih letih.

3.3.1 Zaposleni

Nemški plačni sistem v javnem sektorju torej loči uradnike, uslužbence in delavce. Po raziskavi Evropske centralne banke objavljeni v publikaciji *Working Paper Series No 1406* iz decembra 2011 (Giordano et al., 2011, str. 24) je v Nemčiji okoli 45 % vseh zaposlenih tistih, ki spadajo v skupino uslužbenci in delavci, preostali delež predstavljajo uradniki. Poglavitne razlike naj bi bile v smislu varnejše zaposlitve (manjša možnost za odpoved delovnega razmerja v smislu odpuščanja), boljša plačna izhodišča in višji pokojninski prispevki, uradnikom ni potrebno plačevati obveznih socialnih prispevkov in zaradi tega tudi niso zajeti v zdravstvenem zavarovanju. Namesto tega so delno deležni vladne pomoči pri plačevanju dodatnega zasebnega zdravstvenega zavarovanja (Giordano et al., 2011, str. 24-25).

Z zveznim zakonom o plačah so urejene plače in ostali prejemki naslednjih treh skupin uradnikov (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 33):

- zvezni uradniki, uradniki dežel, občin, zvez občin, ostalih organizacij, zavodov in skladov javnega prava, ki so podvrženi nadzoru dežel (izvzeti so častni uradniki in uradniki do odpoklica – pripravniki),
- sodniki zveznih in deželnih sodišč (z izjemo častnih sodnikov) in
- poklicni vojaki in vojaki, zaposleni za določen čas.

Zvezni uradnik je oseba, ki je v javnopravnem uslužbenskem razmerju oziroma v uradniškem razmerju z zvezo (državo) oziroma neposredno z zvezno organizacijo (Dolinar, 2007, str. 13). Uradniško razmerje se po zakonu o zveznih uradnikih lahko sklene kadar uradnik izvaja oblastveno-upravne naloge in naloge, ki jih zaradi varstva države ali javnega življenja ne smejo izvajati osebe, ki so v zasebno pravnem delovnem razmerju. Delitev uradnikov v posamezne kategorije je na osnovi zahtevane stopnje izobrazbe (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 34):

- enostavne službe,
- srednje službe,
- višje službe in
- visoke službe.

Kariera uradnika je določena s posamezno kategorijo in je izražena z višino plače, ki jo bo posameznik dosegel pod predpostavko vseh mogočih napredovanj znotraj te kategorije.

Uslužbenci in delavci so za razliko od uradnikov zaposleni na podlagi klasičnih pogodb delovnega prava, ki velja za zasebni sektor. S takšno vrsto zaposlitve uslužbencem in delavcem ni omogočena kariera, saj so s pogodbo o zaposlitvi zavezani izvajati le točno določene naloge, ki so značilne za s pogodbo sklenjeno delovno mesto.

Zakon vpliva na plače funkcionarjev posredno preko plačnih razredov, ki so določeni v sistemske zakon o plačah, saj se nanje sklicujeta tako Zakon o poslancih kakor tudi Zakon o zveznih ministrih (Klinar, 2006, str. 30).

3.3.2 Osnovna plača

Osnovna plača v nemškem plačnem sistemu je vezana na naziv, ki ga posameznik pridobi z imenovanjem in ni vezana na delovno mesto, kjer se delo izvaja. Z zakonom je uveljavljeno t.i. »načelo funkciji ustrezne plače«, kar pomeni, da je potrebno funkcije posameznih uradnikov, sodnikov oziroma vojakov uskladiti, jih ustrezno ovrednotiti in jih nato dodeliti ustreznim nazivom. Z razporeditvijo v plačne razrede je vzpostavljeno tudi razmerje med nazivi in plačami oseb, ki izvajajo te funkcije (uradniki, sodniki, vojaki). Tako so tudi nazivi uvrščeni v posamezne plačne razrede. Pri njihovem vrednotenju so tako upoštevani tudi skupni interesi vseh delodajalcev. Za določitev nazivov uradnikov in vojakov ter uvrstitve v posamezne plačne skupine so pristojne zveza in dežele v skladu z njihovimi plačnimi razvrstitvami. Zvezne plačne razvrstitve so določene v prilogah k sistemu zakonu, in so (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 34):

- A (uradniki),
- B (uradniki brez horizontalnega napredovanja),

- C (visokošolski profesorji) in
- R (sodniki).

Plačo po zakonu sestavljajo službeni prejemki (osnovna plača, dodatki k osnovni plači za visokošolske profesorje, družinski dodatek, ostali dodatki in dodatki za delo v tujini) in ostalih prejemkov (prejemki, ki jih dobijo pripravniki, posebna letna plačila, storitve, ki jih lahko ovrednotimo in regres za letni dopust).

• **Dodatki**

Vrste in višina posameznih dodatkov so določene z zakonom, ki tudi določa, kateri naziv je upravičen do posameznega dodatka, določa tudi pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za pridobitev posameznega dodatka. Zaposleni lahko prejmejo naslednje dodatke (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 35-36):

- dodatek za naziv,
- položajni dodatek,
- nagrade in dodatki za posebne delovne rezultate,
- dodatek za posebno težavnost in
- družinski dodatek.

Dodatki za naziv so stalni in se štejejo k osnovni plači. Do položajnega dodatka so upravičeni zaposleni le v času opravljanja nalog, ki izhajajo iz določenega položaja. Nagrade in dodatki za posebne delovne rezultate so lahko izplačane le, če so za to namenjena sredstva v okviru posebnih proračunskih postavk, z dodatnim pogojem, da jih v posameznem koledarskem letu prejme največ 10 % zaposlenih uradnikov in vojakov pri posameznem delodajalcu. Dodatki za posebno težavnost se ne všttevajo v pokojninsko osnovo in tudi niso trajne narave, so pa določeni s posebno uredbo. Družinski dodatek je določen v višini glede na plačni razred in stopnjo, ki ustreza družinskim razmeram (število otrok).

Osnovna plača in dodatki se izplačujejo vnaprej in ne po opravljenem delu. V primerih opravljanja več delovnih mest, ki so združljiva, lahko privede do večkratnega plačila. Zakon ta problem rešuje tako, da se v primeru več plačanih glavnih nazivov z dovoljenjem najvišjega nadrejenega organa, izplačuje plača za naziv z višjo osnovno plačo in pripadajočimi dodatki; če pa je za različne nazive predvidena ista osnovna plača, pa se izplača osnovna plača za naziv, na katerega je bil najprej imenovan (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 33).

S spremembo zakona v letu 2003 je bilo delodajalcu omogočeno, da lahko ob vsaki novi zaposlitvi izbira med tremi možnimi plačnimi razredi, kadar gre za višje oziroma visoke

službe uradnikov. Tako je zakonsko omogočeno razlikovanje tako glede regije, funkcije, poklica oziroma po potrebah delodajalca in naj bi omogočilo bolj ustrezno določitev plače, predvsem novim zaposlitvam in glede na krajevne okoliščine (Dolinar, 2007, str. 15).

3.3.3 Napredovanje zaposlenih

V nemškem plačnem sistemu je omogočeno horizontalno (višja plača znotraj plačnih razredov) kot tudi vertikalno (v višji naziv) napredovanje.

- **Horizontalno napredovanje**

Horizontalno napredovanje pomeni višjo plačo in določa napredovanje brez spremembe naziva in delovnega mesta in je namenjeno le nazivom v plačni razvrstitvi A. V plačni razvrstitvi A je plača določena v večih stopnjah. Vsaka posamezna stopnja predstavlja nespremenljiv oziroma točno določen znesek bruto mesečne osnovne plače, ki je določena v odvisnosti od delovne dobe ter delovne uspešnosti posameznika v določenem plačnem razredu.

Napredovanje poteka po ustaljenem avtomatizmu, in sicer do pete stopnje na dve leti, do devete stopnje na tri leta in v višjih stopnjah vsaka štiri leta. Tisti, ki pri delu dosegajo nadpovprečne rezultate lahko predčasno napredujejo, vendar ne pred potekom polovice časa, določenega za napredovanje in z dodatnim pogojem, da je kvota predčasnega napredovanja omejena na 10 % v posameznem koledarskem letu. Kljub avtomatizmu v napredovanju pa uradnik ne napreduje, če je ocena njegove delovne uspešnosti pod povprečjem naziva v katerega je imenovan. Tak uradnik lahko napreduje v višjo stopnjo, ko doseže pričakovano delovno uspešnost tega naziva. Pogoje, ki opredeljujejo pričakovano delovno uspešnost posameznega naziva, uredi zvezna ali deželna vlada z uredbo (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 37).

- **Vertikalno napredovanje**

Vertikalno napredovanje je napredovanje v višji naziv, kar pomeni tudi višji plačni razred. Vertikalno napredovanje je z zakonom dovoljeno le, kadar ima uslužbenec ustrezne sposobnosti, visoko strokovnost, dosega visoko oceno delovne uspešnosti. Pri tem diskriminacija ni dovoljena. Imenovanje v višji naziv je mogoče, ko več komisij ugotovi, da je posamezen uradnik primeren za izvajanje nalog v tem višjem nazivu. To napredovanje ni mogoče pred potekom obvezne preizkusne dobe, za katero je določen najdaljši rok enega leta. Skladno z zakonom so lahko izjeme pri odločitvah za višje plačne razrede, ki pa morajo biti definirane. Po nemškem sistemu je nedovoljeno napredovanje,

- ki pomeni preskok nazivov,
- med poskusno dobo,
- pred potekom enega leta od zaposlitve ali od zadnjega napredovanja,

- v zadnjih dveh letih pred upokojitvijo,
- za višjo službo: imenovanje za naziv iz plačnega razreda A13 pred potekom 8 let službene dobe in
- za visoko službo: imenovanje v naziv iz plačnega razreda A16 ali višjega pred potekom 6 let službene dobe.

Osnovni pogoj za napredovanje uradnika je razpisano prosto delovno mesto, ki mora biti pri uradnikovem trenutnem delodajalcu. Število višjih nazivov je zakonsko omejeno, tako da ti najvišji nazivi predstavljajo točno določen odstotek znotraj vsakega plačnega razreda. Ti odstotki so različni in odvisni od posameznega plačnega razreda.

Za zasedbo višjega naziva mora biti izveden javni natečaj, kjer se ocenijo osebne sposobnosti in druge kvalitete kandidatov in s pomočjo katerega lahko izberejo najprimernejšega uradnika. Omogočeno je tudi napredovanje kadar javni natečaj ni predpisan. V tem primeru mora uradnik svojo strokovnost in ustreznost dokazati v preizkusni dobi na prostem delovnem mestu. V tem primeru so podani še dodatni pogoji, in sicer mora biti izpolnjeno napreovalno obdobje – torej čas od zadnjega napredovanja, pridobiti je potrebno soglasje kadrovskega odbora ter ne sme biti drugih zadržkov glede napredovanja tega uradnika (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 36).

3.3.4 Ocenjevanje delovne uspešnosti

Zakon izrecno ne določa postopkov ocenjevanja. Ocenjuje se primernost, delovna uspešnost posameznega uradnika, splošna motiviranost, osebnost, stopnja izobrazbe, storilnost, socialni odnosi in obremenjenost. Ocenjevanje se izvede vsakih pet let, v posebnih primerih tudi med tem obdobjem, če tako zahtevajo službene ali osebne razmere, po splošni lestvici ocenjevanja. Z uradnikom mora biti po seznanitvi z oceno izveden tudi razgovor o pridobljeni oceni, kjer ima predstojnik možnost dodatne utemeljitve, podati dodatno razlago oziroma pojasnilo glede ocene in tudi uradnik ima možnost preveriti in podati svoje mnenje oziroma stališče v zvezi z oceno, in če je potrebno, poda lahko tudi ugovor na oceno. Sestavni del ocene oziroma poročila o oceni je tudi priporočilo v zvezi z nadaljnjo službeno potjo oziroma kariero posameznega uradnika (Poročevalec DZ št. 9, 2002, str. 37).

3.4 Plačni sistem zaposlenih v institucijah Evropske Unije

Državljeni Republike Slovenije so se bolj množično začeli zaposlovati v različnih institucijah Evropske unije po letu 2004, ko je Slovenija vstopila v Evropsko unijo. V institucijah EU je zaposlenih več kot 40.000 žensk in moških iz 28 držav članic EU. Ravno s 01.05.2004 pa je začela veljati tudi Uredba Sveta, ki je spremenila kadrovske predpise za

uradnike v Evropski Skupnosti in pogoje za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih Skupnosti.

Postopek zaposlovanja v institucijah EU poteka centralizirano. Evropski urad za izbor osebja (EPSO), ki je z delom pričel 01.01.2003, institucijam EU s kakovostnimi, učinkovitimi in uspešnimi izbirnimi postopki pomaga poiskati ustrezne ljudi za delovna mesta ob pravem času. Urad EPSO izbira osebje za delo v institucijah in agencijah Evropske unije, kot so Evropski parlament, Svet EU, Evropska komisija, Sodišče EU, Evropsko računsko sodišče, Evropska služba za zunanje delovanje, Evropski ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij, Evropski nadzornik za varstvo podatkov in Evropski varuh človekovih pravic. Posamezna institucija zaposli osebje s seznama uspešnih kandidatov, ki ga pripravi EPSO. Izbirni postopek je v institucijah EU enak, enaka je tudi vrsta pogodb. Institucije, ki imajo svoje izbirne postopke so: Evropska centralna banka, Evropska investicijska banka in Evropski investicijski sklad. Agencije EU in drugi decentralizirani organi EU omogočajo raznovrstne zaposlitve – še posebej za strokovnjake, kjer je zaposlitev možna tudi brez natečaja.

Evropske institucije se danes soočajo z dvema velikima izzivoma na področju upravljanja človeških virov: v naslednjem desetletju se bo upokojila celotna generacija osebja, kar bo za institucije pomenilo izgubo znanja in izkušenj. Po drugi strani pa je na trgu dela veliko kandidatov saj imajo najboljši diplomanti evropskih univerz boljše možnosti za mednarodno poklicno pot kot kdajkoli prej.

3.4.1 Zaposleni

V institucijah EU je razvrstitev zaposlenih v naslednje kategorije (EUROPA, 2016):

- uradniki za nedoločen čas,
 - pogodbeni uslužbenci,
 - začasni uslužbenci (zaposlitev za določen čas),
 - začasne storitve (zaposlitev za kratek čas),
 - pripravniki,
 - napoteni nacionalni strokovnjaki in
 - parlamentarni pomočniki.
-
- **Uradniki za nedoločen čas**

EPSO za izbor stalnega osebja organizira javne natečaje. S pomočjo različnih preizkusov za delo, ki potekajo vsako leto, lahko izberejo najprimernejše kandidate za upravne uslužbence, tajnice, tolmače, jezikoslovce, prevajalce in ostale kategorije osebja. Uradnike, ki imajo pogodbo za nedoločen čas se deli na upravne uslužbence (AD), strokovno-tehnične uslužbence (AST) in tajnike/referente (AST/SC).

Upravni uslužbenci (AD) večinoma pripravljajo vsebine ukrepov, sodelujejo pri nadzorovanju izvajanja zakonodaje EU, izvajajo analize in svetujejo. Njihova vloga je pomembna v zakonodajnih in proračunskih postopkih EU, sodelujejo v trgovinskih pogajanjih z državami zunaj EU, pri usklajevanju splošnih gospodarskih in drugih politik držav članic in zastopajo institucije na mednarodnih forumih. Pripravljajo ali upravljajo posebne znanstveno-raziskovalne programe, pripravljajo pravne raziskave in analize Sodišča ali sklepe evropskega varuha človekovih pravic. Med upravne uslužbence sodijo tudi prevajalci in tolmači.

Strokovno-tehnični uslužbenci (AST) imajo podporno funkcijo. Pomembni so za tekoče delovanje institucij. Običajno opravljajo izvršilne in tehnične naloge (upravne, finančne naloge in naloge na področju komuniciranja, raziskav, oblikovanja in izvajanja politike itd). Opravljajo delo, ki je pomembno za notranje vodenje institucij, še zlasti področje proračuna, kadrovskih in finančnih zadev, računalništva, urejanja dokumentov ter znanstvenega in laboratorijskega dela.

Tajniki/referenti (AST/SC) opravljajo pisarniško delo in druge podporne administrativne naloge. Sem sodijo najrazličnejše naloge, kot so priprava dokumentov, organizacija in usklajevanje sestankov ter številne podporne naloge za skupine, vodje in druge službe v institucijah EU.

- **Pogodbeni uslužbenci**

Pogodbene uslužbence (CAST) najamejo za opravljanje fizičnih ali upravno-administrativnih nalog pri podpornih storitvah, ali pomagajo na posebnih področjih, kjer primanjkuje uradnikov s potrebnim znanjem in izkušnjami. Njihova zaposlitev je za določen čas, večinoma za obdobje od 6 do 12 mesecev. V nekaterih organih EU se lahko pogodba podaljša za nedoločen čas. Delovna mesta, kjer se lahko zaposlijo pogodbeni uslužbenci se delijo v štiri funkcionalne skupine, in sicer:

- fizične in upravno-administrativne naloge podpornih storitev,
- pisarniške in tajniške naloge, naloge pisarniškega poslovanja in druge enakovredne naloge,
- izvedbene naloge, priprava osnutkov, računovodske in druge enakovredne tehnične naloge in
- upravno-administrativne, svetovalne, jezikovne in enakovredne tehnične naloge.

- **Začasni uslužbenci**

Za izvajanje specializiranih nalog ali za opravljanje začasnih nalog najamejo institucije EU začasno osebje. Tovrstna zaposlitev je mogoča do največ 6 let.

- **Začasne storitve**

Nekatere institucije začasno in za zelo kratko obdobje, ki ni daljše od 6 mesecev, zaposlijo osebe preko agencij za začasno zaposlovanje, predvsem lokalno in ponavadi za razna tajniška opravila.

- **Pripravniki**

Devet institucij EU, Evropski parlament, Svet EU, Evropska komisija, Evropska služba za zunanje delovanje, Sodišče Evropske unije, Računsko sodišče, Evropski ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij in Evropski varuh človekovih pravic ponuja pripravništvo za obdobje od treh do pet mesecev. Pripravniki so lahko še študenti ali univerzitetni diplomanti ali jezikoslovci. V času opravljanja pripravništva le-ti opravljajo podobna dela kot uradniki nižjih kategorij. S tem pridobijo priložnost, da povečajo svoje strokovno znanje, poznavanje EU ter se tudi osebno razvijejo. Pri izboru kandidatov za pripravnike EPSO ne sodeluje in institucije vodijo izborni postopek same.

- **Napoteni nacionalni strokovnjaki**

Napoteni državni strokovnjaki so nacionalni ali mednarodni strokovnjaki, ki so zaposleni v javni upravi v matični državi in začasno delajo za institucije EU. Zanje je značilno, da s seboj prinašajo znanje s svojega delovnega področja, iz EU pa se vračajo z znanjem o politikah in postopkih EU, kar so pridobili v času, ko so bili napoteni na delo v evropske institucije. Delo opravljajo po navodilih uradnikov EU, skladno z opisom delovnega mesta in pravili, ki preprečujejo konflikt interesov. Izbor napotenih državnih strokovnjakov poteka po posebnem postopku, pri katerem EPSO ne sodeluje.

- **Parlamentarni pomočniki**

Parlamentarni pomočniki so uslužbenci, ki poslancem pomagajo pri delu v Evropskem parlamentu. Poslanci Evropskega parlamenta izberejo in zaposlijo svoje akreditirane parlamentarne pomočnike na podlagi vzajemnega zaupanja, kamor je lahko zajeta zlasti politična pripadnost.

3.4.2 Osnovna plača

Plače in pokojnine evropskih uradnikov predstavljajo nekaj manj kot 0,03 % BDP EU. Obsežna reforma Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (v nadaljevanju Kadrovski predpisi) leta 2004 je pomenila celovito prenovo javne uprave EU z uvedbo popolnoma nove strukture zaposlenih po posameznih kategorijah, znižanje ravni začetnih plač, odpravo nekaterih

ugodnosti, preoblikovanje pokojninske sheme, uvedbo pogodbenih uslužbencev ter novo metodo za prilagajanje plač in pokojnin (Evropska komisija, 2011, str. 1).

Pred prenovo je bilo 152 plačnih razredov, ki so bili porazdeljeni v 22 podskupin in 4 skupine. Oznake so bile od A do D. V vsaki podskupini so obstajala od dva do osem plačnih razredov (Dolinar, 2007, str. 25). Po prenovi javne uprave iz leta 2004 je osnova za izplačilo plač enotna plačna lestvica s 16 razredi. Vsak razred ima pet stopenj, le najvišji razred (AD16) ima tri stopnje. Posamezne stopnje znotraj razreda predstavljajo ustrezno povišanje osebnega prejemka. Osnovne plače se vsakoletno usklajujejo z inflacijo in kupno močjo v državah EU.

Začetni razred upravnega uslužbenca oz. upravljavca za zaposlitev z visokošolsko izobrazbo (vsaj triletni univerzitetni študij) je AD5. Upravni uslužbenec lahko napreduje do AD16. Izhodišče za bolj specializirane profile, ki pogojujejo več let ustreznih delovnih izkušenj, je možno tudi v razredih AD6 in AD7. Razredi od AD9 do AD12 so razredi za srednje vodstvene kadre, za kar so potrebne predhodne vodstvene izkušnje.

Poklicna pot strokovno-tehničnega uslužbenca zajema razrede od AST1 do AST11. Začetna razreda za zaposlitev sta običajno AST1 in AST3. Pogoj za zaposlitev v razredu AST1 je zaključena srednješolska izobrazba in ustrezne delovne izkušnje ali poklicne kvalifikacije. Pogoj za zaposlitev v razredu AST3 je zaključena srednješolska izobrazba, ustrezne poklicne kvalifikacije in/ali več let ustreznih delovnih izkušenj.

V Tabeli 16 so prikazani zneski osnovnih mesečnih plač po razredih in stopnjah v predstavljenih skupinah AD in AST.

Tabela 16: Zneski osnovnih mesečnih plač po razredih in stopnjah v skupinah AD in AST, ki se uporablja od 01.07.2015 v EUR

01.07.2015	Stopnja				
Razred	1	2	3	4	5
16	17.463,71	18.197,56	18.962,24		
15	15.435,00	16.083,60	16.759,45	17.225,73	17.463,71
14	13.641,95	14.215,21	14.812,55	15.224,66	15.435,00
13	12.057,21	12.563,87	13.091,82	13.456,06	13.641,95
12	10.656,56	11.104,36	11.570,98	11.892,90	12.057,21
11	9.418,62	9.814,39	10.226,81	10.511,34	10.656,56
10	8.324,49	8.674,29	9.038,80	9.290,27	9.418,62
9	7.357,45	7.666,63	7.988,79	8.211,05	8.324,49
8	6.502,76	6.776,01	7.060,75	7.257,19	7.357,45

se nadaljuje

Tabela 16: Zneski osnovnih mesečnih plač po razredih in stopnjah v skupinah AD in AST, ki se uporablja od 01.07.2015 v EUR (nad.)

01.07.2015	Stopnja				
Razred	1	2	3	4	5
7	5.747,35	5.988,86	6.240,52	6.414,14	6.502,76
6	5.079,70	5.293,16	5.515,58	5.669,03	5.747,35
5	4.489,61	4.678,27	4.874,85	5.010,47	5.079,70
4	3.968,06	4.134,80	4.308,55	4.428,42	4.489,61
3	3.507,10	3.654,47	3.808,04	3.913,98	3.968,06
2	3.099,69	3.229,94	3.365,67	3.459,31	3.507,10
1	2.739,61	2.854,73	2.974,69	3.057,45	3.099,69

Vir: Uradni list Evropske unije C415/2015.

S spremembo Kadrovskih predpisov z dne 22.10.2013 in ki se uporablja od 01.01.2014 je bila uvedena nova funkcionalna skupina AST/SC za tajnike in referente. Namen uvedbe nove funkcionalne skupine je, da bi se karierna struktura zaposlenih na sedanjih področjih dejavnosti osebja AST še bolj prilagodila različnim ravnem odgovornosti, s čimer bi prispevali k omejevanju upravnih odhodkov. Zaposleni v funkcionalni skupini AST/SC so lahko razporejeni v 6 razredov, vsak razred pa ima 5 stopenj.

Za tajnike/referente je mogoče napredovati z začetnega razreda AST/SC1 do AST/SC6. Pogoj za zaposlitev v razredu AST/SC1 je zaključena srednješolska izobrazba in ustrezne delovne izkušnje ali poklicne kvalifikacije. V razredu AST/SC2 se lahko zaposlijo kandidati z večletnimi izkušnjami (najmanj 4 leta).

Tabela 17 prikazuje zneske osnovnih mesečnih plač v skupinah AST/SC.

Tabela 17: Zneski osnovnih mesečnih plač po razredih in stopnjah v skupinah AST/SC, ki se uporablja od 01.07.2015 v EUR

01.07.2015	Stopnja				
Razred	1	2	3	4	5
6	4.453,98	4.641,14	4.836,17	4.970,71	5.039,39
5	3.936,57	4.101,99	4.274,97	4.393,28	4.453,98
4	3.479,28	3.625,47	3.777,82	3.882,93	3.936,57
3	3.075,09	3.204,31	3.338,97	3.431,85	3.479,28
2	2.717,87	2.832,08	2.951,09	3.033,19	3.075,09
1	2.402,14	2.503,08	2.608,27	2.680,82	2.717,87

Vir: Uradni list Evropske unije C415/2015.

Zneski osnovnih plač se usklajujejo še s korekcijskimi koeficienti za osebne prejemke in pokojnine uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije skladno s 64. členom Kadrovskih predpisov. Korekcijski koeficient se razlikuje glede na državo oz. kraj, iz katere posamezni uradnik prihaja. V Tabeli 18 so prikazani koeficienti za Slovenijo, Avstrijo, Francijo in Nemčijo za osebne prejemke od 01.07.2015 (stolpec 2), ter za nakazila po 01.01.2016 (stolpec 3) in za pokojnine od 01.07.2015 (stolpec 4).

Tabela 18: Korekcijski koeficienti, ki se uporabljajo za osebne prejemke in pokojnine uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije za izbrane države

Država / kraj	Osebni prejemki 01.07.2015	Nakazila 01.01.2016	Pokojnine 01.07.2015
Avstrija	105,90	102,40	102,40
Francija	114,60	104,70	104,70
Nemčija	96,60	96,00	
- Bonn	93,40		
- Karlsruhe	93,80		
- München	106,00		
Slovenija	81,20	78,00	

Vir: Uradni list Evropske unije C415/2015.

Najnižji korekcijski koeficient je določen za uradnike iz Bolgarije (53,3), najvišji pa za uradnike iz Združenega kraljestva (134,7). Korekcijski koeficient se ne uporablja za Belgijo in Luksemburg saj sta glavna in prvotna sedeža večine institucij (Kadrovski predpisi, Priloga VII).

V obdobju od 01.01.2014 do 31.12.2023 se za osebne prejemke aktivno zaposlenega osebja v Uniji uporablja začasni ukrep, imenovan »solidarnostna dajatev«. Solidarnostna dajatev se odmeri od osnovne plače, od katere se odštejejo prispevki za socialno varnost in pokojnino ter davki pred solidarnostno dajatvijo, ki jih plačuje uradnik iz istega razreda in stopnje, ki nima vzdrževanih družinskih članov in znesek, enak osnovni plači uradnika iz stopnje 1 razreda AST1. Elementi, ki so uporabljeni za določitev osnove solidarnostne dajatve, se izrazijo v evrih in ponderirajo s 100. Stopnja dajatve je 6 % oz. za uradnike od vključno 2. stopnje razreda AD15 dalje pa 7 %.

• **Dodatki**

Osebni prejemki, ki jih prejemajo uradniki vključujejo poleg osnovne plače še družinske in druge dodatke oz. povrnitve stroškov. Opredeljeni so v 67. členu Kadrovskih predpisov in podrobneje v prilogi VII Kadrovskih predpisov.

Družinski dodatki vključujejo:

- gospodinjski dodatek,
- otroški dodatek in
- dodatek za šolanje.

Do gospodinjskega dodatka je upravičen poročen uradnik, ovdoveli, razvezani, sodno ločeni ali neporočeni uradnik, ki ima enega ali več vzdrževanih otrok, uradnik, ki živi v registrirani izvenzakonski skupnosti, pod posebnimi pogoji ali uradnik, ki s posebnim dokumentom prevzema naloge hranilca družine. Za dejansko izplačilo tega dodatka je potrebno predhodno preveriti tudi višino osnovne letne plače zakonca, ali je tudi zakonec zaposlen v službah Unije ter ali uradnik dejansko skrbi za vzdrževane družinske člane, saj se v nasprotnem primeru ta dodatek izplača tej drugi osebi v uradnikovem imenu in za njegov račun.

Uradnik, ki ima enega ali več vzdrževanih otrok je upravičen do mesečnega dodatka v višini 372,61 EUR za vsakega vzdrževanega otroka.

Dodatek za šolanje prejme uradnik v višini dejanskih stroškov izobraževanja, vendar do največ 252,81 EUR na mesec za vsakega vzdrževanega otroka, ki je star najmanj pet let in se redno šola v osnovni ali srednji šoli, ki zaračunava šolnino, ali v visokošolskem zavodu. Ta znesek se lahko podvoji v primeru, da je kraj uradnikove zaposlitve najmanj 50 km oddaljen od evropske šole ali izobraževalnega zavoda, ki deluje v materinem jeziku, v katerem se otrok redno šola. Za vsakega vzdrževanega otroka mlajšega od petih let ali se še ne šola v osnovni ali srednji šoli znaša dodatek 91,02 EUR mesečno.

Posebna vrsta dodatka je izselitveni dodatek, do katerega so upravičeni uradniki, ki niso in nikoli niso bili državljani države, na ozemlju katere je kraj, v katerem so zaposleni in v obdobju petih let, ki se je končalo šest mesecev pred začetkom dela, niso stalno prebivali ali opravljali svoje glavne poklicne dejavnosti na evropskem ozemlju te države. Do tega dodatka so po Kadrovski predpisih upravičeni tudi uradniki, ki so ali so bili državljani države, na ozemlju katere je kraj njihove zaposlitve, vendar so v desetih letih pred datumom začetka svoje službe stalno prebivali zunaj evropskega ozemlja te države zaradi razlogov, ki niso povezani z opravljanjem dela v državni službi ali v službi mednarodne organizacije. Višino izselitvenega dodatka predstavlja 16 % celotnega zneska osnovne plače, gospodinjski dodatek in otroški dodatek. Določen je tudi najnižji znesek izselitvenega dodatka, ki je 505,39 EUR.

3.4.3 Napredovanje zaposlenih

Napredovanja zaposlenih v institucijah EU ureja tretje poglavje Kadrovskih predpisov. O napredovanju odloča organ za imenovanja. Uradniki lahko napredujejo, če so zaposleni na

delovnem mestu, ki ustreza eni od vrst delovnih mest za naslednji višji razred v njegovi funkcionalni skupini. Napredujejo uradniki, ki so v svojem razredu dve leti na enaki stopnji, po proučitvi primerjalnih odlik uradnikov, ki so tudi upravičeni do napredovanja. Podlaga za primerjalne odlike so predvsem letna poročila o sposobnostih, učinkovitosti in ravnanju v službi uradnikov, uporabo jezikov pri izvrševanju nalog (razen jezikov, za katere so uradniki predložili dokazila o temeljnem znanju) in raven odgovornosti. Pred prvim napredovanjem po zaposlitvi morajo namreč uradniki izkazati sposobnost delati v tretjem od jezikov iz prvega odstavka 55. člena Pogodbe o Evropski uniji. Vsi uradniki imajo dostop do usposabljanja v tretjem jeziku (Kadrovski predpisi, 45. člen).

Uradnik, ki je zaposlen v razredu AST5 ali višje, je lahko imenovan na delovno mesto v funkcionalni skupini AD. Za to mora po 45.a členu Kadrovskih predpisov izpolnjevati naslednje pogoje, in sicer:

- uradnik je bil izbran v skladu s postopkom za sodelovanje v obveznem programu usposabljanja,
- uradnik je končal program usposabljanja, ki je sestavljen iz obveznih modulov in je sprejet s strani organa za imenovanja,
- uradnik je na seznamu kandidatov, ki so opravili ustni in pisni izpit, s katerim dokažejo, da so uspešno sodelovali v programu usposabljanja.

V programu usposabljanja lahko sodelujejo le tisti uradniki iz funkcionalne skupine AST, ki jih je izbral organ za imenovanja na podlagi letnih poročil, stopnje izobrazbe in usposobljenosti ter ob upoštevanju potreb službe. Na ta predlog poda svoje mnenje še skupni odbor, ki lahko zasliši uradnike, ki so prosili za sodelovanje v navedenem programu usposabljanja, in zastopnike organa za imenovanja. Z večino glasov sprejme utemeljeno mnenje o predlaganem seznamu.

Uradnik, ki je imenovan v višji razred, se razporedi na začetno stopnjo tega razreda. Vendar pa se uradniki iz razredov AD 9 do AD 13, ki opravljajo delo vodje enote in so imenovani v višji razred, razporedijo na drugo stopnjo novega razreda. Enako velja za vsakega uradnika, ki je ob napredovanju imenovan za direktorja ali generalnega direktorja ali je direktor ali generalni direktor. V drugem odstavku 44. člena Kadrovskih predpisov je navedeno, da če je uradnik imenovan za vodjo enote, direktorja ali generalnega direktorja v istem razredu in je svoje naloge prvih devet mesecev po imenovanju opravljal uspešno, se mu za nazaj, od začetka veljavnosti imenovanja, prizna povišanje za eno stopnjo v tem razredu. S tem povišanjem se njegova osnovna mesečna plača poviša za odstotek, ki je enak razliki med prvo in drugo stopnjo vsakega razreda. Če je povišanje manjše, ali če je uradnik v tem času že na zadnji stopnji svojega razreda, se njegova osnovna plača poviša tako, da prejema razliko med prvo in drugo stopnjo, dokler ne začne veljati njegovo naslednje napredovanje.

Uradnik ne napreduje, če je njegova delovna uspešnost ocenjena kot nezadostna.

3.4.4 Ocenjevanje delovne uspešnosti

Napredovanje torej temelji na ocenjevanju posameznega uradnika. Ocenjuje se njegova delovna uspešnost, njegove sposobnosti, učinkovitosti ter njegovo ravnanje v službi, kar je uslužbencu predstavljeno v letnem poročilu.

Način in kriteriji ocenjevanja niso poenoteni v vseh institucijah EU. Organ za imenovanja vsake posamezne institucije po posvetovanju z odborom uslužbencev in Odborom za kadrovske pravice sprejme splošne določbe za izvajanje kadrovskih predpisov, ki med drugim vključujejo tudi določbe o pravici do vložitve ugovora v postopku priprave letnega poročila, ki jo je potrebno uveljavljati pred vložitvijo pritožbe zoper akt, ki ima za uslužbenca negativne posledice. Rok za vložitev pritožbe zoper akt je zakonsko opredeljen.

3.5 Primerjava predstavljenih plačnih sistemov

Primerjava predstavljenih ureditev plačnih sistemov javnih uslužbencev in funkcionarjev v primerjanih državah omogoča podati ugotovitev, da enoten evropski sistem na področju ureditve plač javnega sektorja ne obstaja. Vzrok zato so tudi različne tradicionalne ureditve, s katerimi so položaji in posamezni statusi javnih uslužbencev različno določeni. Na urejenost plačnih sistemov ima pomemben vpliv tudi organizacija organov oblasti (npr. močan položaj vlade v Franciji) ali razmerje med posameznimi decentraliziranimi teritorialnimi enotami (npr. deželna ureditev v Avstriji in Nemčiji).

Vseeno lahko zasledimo nekaj podobnih teženj in premikov v posameznih sistemih. Večina evropskih držav se je v preteklosti soočila z naraščanjem števila zaposlenih v javnem sektorju in predvsem s togim sistemom. To in še posebej zaradi gospodarske krize so države z različnimi reformami poskušale rešiti ter izboljšati delovanje javnega sektorja. Vse obravnavane države imajo skupno točko tudi v želji po zagotovitvi preglednosti trošenja javnih sredstev, predvsem želijo poudariti transparentnost plač v javnem sektorju. Kljub temu, da je izvršilna oblast v celoti odgovorna za obstoj in tudi delovanje področja plač v javnem sektorju, dovoljuje in želi sodelovanje drugih socialnih partnerjev, predvsem sindikatov, pri urejanju plačne politike, kar je lahko razvidno iz sklenjenih dogovorov in predvsem v naknadni zakonski ureditvi posledic teh dogovorov.

Primerjani sistemi plač, predvsem nemški in tudi francoski, sta se razvila v sistem, ki ga določa enoten zakon o urejanju plač vzporedno z njim pa v sistemu obstaja tudi nacionalna kolektivna pogodba za področje javnega sektorja. Zelo natančno je definirana tudi sama struktura plače. Zaradi tega, ker so plače v javnem sektorju postajale vedno težje obvladljive, predvsem v finančnem smislu, je tak razvoj razumljiva posledica. V primerjavi z nemškim in francoskim sistemom je avstrijski veliko bolj fleksibilen.

V Tabeli 19 so podani glavni poudarki plačnih sistemov po predstavljenih vsebinah. Razvidno je, da se posamezni sistemi razlikujejo že po opredelitvi zaposlenih, tako po definiciji osnovne plače, kakor po vrstah in načinih napredovanja. Razlike so tudi v ocenjevanju, ki pa je v vseh primerih osnova za nagrajevanje, ali v obliki delovne uspešnosti oz. napredovanja. V primerjavo sem vključila tudi Slovenijo.

Tabela 19: Primerjava plačnih sistemov med Slovenijo, Avstrijo, Francijo, Nemčijo in institucijami Evropske unije

	Slovenija	Avstrija	Francija	Nemčija	Institucije EU
Zaposleni	Javni uslužbenci (uradniki, strokovno tehnični delavci), funkcionarji	Zvezni uradniki, pogodbeni uslužbenci, funkcionarji	Uradniki, uslužbenci parlamentarne skupščine, sodniki, vojaki ter zaposleni v javnem sektorju, ki nimajo statusa uradnika	Uradniki, uslužbenci, delavci, zvezni uradniki	Uradniki za nedoločen čas, pogodbeni uslužbenci, začasni uslužbenci, začasne storitve, pripravniki, napoteni nacionalni strokovnjaki in parlamentarni pomočniki
Pravna podlaga	ZSPJS, KPJS	Zakon, piramida prejemkov	Sistemske zakoni o uradnikih, podzakonski predpisi	Zakon o plačah za uradnike, Zakon o poslancih in ministrih za funkcionarje, KP za uslužbence in delavce	Pogodba o ustanovitvi EU, Kadrovski predpisi
Plača	Osnovna plača + dodatki + delovna uspešnost	Osnovna plača + dodatki + nagrade	Osnovna plača + dodatki	Osnovna plača + dodatki + prejemki	Osnovna plača + dodatki + prejemki

se nadaljuje

Tabela 19: Primerjava plačnih sistemov med Slovenijo, Avstrijo, Francijo, Nemčijo in institucijami Evropske unije (nad.)

	Slovenija	Avstrija	Francija	Nemčija	Institucije EU
Določitev plače	Osnovna členitev je na plačne skupine in podskupine, tarifne razrede (zahtevnost delovnih nalog); razvrstitev je odvisna od stopnje izobrazbe	Plačne skupine za uradnike, honorarne sheme za pogodbene uslužbenke	Na podlagi skupine, zbora, naziva in stopnje izobrazbe	Vezana na naziv za uradnike, določena z uvrstitvijo v plačni razred	Osnovna členitev je na plačne skupine (stopnje in razredi); razvrstitev je odvisna od stopnje izobrazbe
Določitev plače	Uvrstitev v 65 plačnih razredov	Višina je odvisna od plačne in od kvalifikacijske skupine	Delitev v 3 skupine (A, B, C), znotraj teh pa so zbori uradnikov; plačna lestvica; delovno mesto je ločeno od naziva	Delitev uradnikov v kategorije, ki določajo kariero uradnika in višino plače	Plačna lestvica s 16 plačnimi razredi
Napredovanje	Horizontalno v višji PR je mogoče vsaka 3 leta; največ za 10 PR; kjer je napredovanje v naziv pa za 5 PR	Horizontalno v višjo plačno stopnjo vsaki 2 leti za uradnike in vsaka 3 leta za pogodbene uslužbenke	Horizontalno napredovanje; prinaša povišanje plače za eno stopnjo	Horizontalno v višji PR do 5-te stopnje vsaki 2 leti; do 9-te stopnje vsaka 3 leta, višje pa vsaka 4 leta	Napredovanje vsaki 2 leti; uradniki iz AST5 ali višje lahko ob izpolnitvi pogojev napredujejo v AD
Ocenjevanje	Ocenitev je 1x letno, zaposleni mora biti seznanjen z oceno za preteklo leto do 15.03.	Na podlagi vsakoletnih obveznih razgovorov	Ocenjevanje poteka vsako leto; ocena je osnova za uvrstitev na seznam kandidatov za napredovanje v višji naziv	Vsaki 5 let seznanitev uradnika z oceno; končna ocena ima priporočilo za nadaljnjo službeno razporeditev uradnika	Načini in kriteriji niso poenoteni; zaposleni pa se ocenjujejo vsako leto

Prirejeno po J. Vitez: Pravičnost sistema plač v javnem sektorju, 2009, str. 33-34, Tabela 4.2.

SKLEP

V magistrskem delu sem poskušala predstaviti pomembna dejstva in odgovoriti na zastavljena raziskovalna vprašanja o sistemskem urejanju plač javnega sektorja v Sloveniji, Avstriji, Franciji, Nemčiji in v institucijah Evropske unije.

V prvem poglavju so podane razlage glede javnega sektorja, ki je opredeljen v odvisnosti od uporabe posameznih zakonov. Nejasne definicije lahko zasledimo tudi v ostalih državah, ne le v Sloveniji. V nadaljevanju je predstavljen tudi nov model upravljanja javnega sektorja, ki poskuša v vodenje javnih organizacij vpeljati podjetniške koncepte, ki veljajo za zasebni sektor. Osrednji del pa je namenjen predstavitvi in primerjavam plačnih sistemov, najprej starega in novega v Sloveniji ter nato še plačnim sistemom v izbranih evropskih državah.

Gospodarska kriza se je v Sloveniji začela istočasno kot začetek dejanskega izvajanja reforme plačnega sistema v javnem sektorju. To je bistveno vplivalo na predviden tok reforme, saj se zaradi tega preostale nepravilnosti v vrednotenju delovnih mest niso začele odpravljati. Gospodarska kriza je posredno tudi onemogočila sprotno popraviljanje sistemsko pomanjkljivih ali celo neustreznih rešitev. V tem obdobju je bila pozornost vlade in sindikatov bolj usmerjena k varčevalnim ukrepom na področju plač, ki pa so najbolj posegli v stimulatивne elemente novega plačnega sistema (zamrznitev napredovanj, izplačila redne delovne uspešnosti, znižanje plačne lestvice, zamik odprave plačnih nesorazmerij), kar se kaže v tem, da večina javnih uslužbencev z novim plačnim sistemom ni zadovoljna. Varčevalne ukrepe v obdobju gospodarske in finančne krize so tudi številne države EU sprejele pri plačah javnih uslužbencev.

Skupen sistem urejanja plač, tako za javne uslužbence, kakor za funkcionarje, je bil vzpostavljen z dokončno uporabo ZSPJS. Tako veljajo na področju plač v javnem sektorju enotna pravila, s katerimi se določajo, obračunavajo in izplačujejo plače za vse proračunske uporabnike. Poenoteno je tudi določanje mase sredstev za plače in način usklajevanja plač.

Bistvena novost nove ureditve plačnega sistema v Sloveniji je predvsem v tem, da se za večino javnih uslužbencev elementi plač, ki jih opredeljuje zakon, določajo s kolektivno pogodbo za javni sektor oziroma s kolektivno pogodbo posamezne dejavnosti. Na tak način so v določanje plač aktivno vključeni tudi reprezentativnimi sindikati javnega sektorja.

Pomembna prednost novega plačnega sistema je bistveno znižanje števila dodatkov v primerjavi s prejšnjim sistemom (od okrog 150 na 8). Večino teh dodatkov, ki so bili značilni za pretekli sistem je sedaj vključenih v osnovne plače.

Načelo transparentnosti plačnega sistema je z zakonom zagotovljeno in je tudi glede na dosedanje prakso v celoti dosegel svoj namen. Podatki o izplačanih plačah in številu zaposlenih se javno objavljajo na spletni strani AJPES. Prikazano število zaposlenih je izračunano glede na število opravljenih ur dela in ne dejansko število zaposlenih. S tem je podan podatek o skupni masi plač, ne daje pa informacije o posameznih elementih plače ali vrstah izplačil. Zaradi tega je Ministrstvo za javno upravo, ki je pristojno za izvajanje in vodenje področja plač v javnem sektorju, vzpostavilo poseben informacijski sistem (ISPAP). S pomočjo ISPAP sistema lahko pridobimo podatke, ki so potrebni za izvajanje podrobnejših analiz plačnega sistema in tudi same zaposlenosti v celotnem javnem sektorju, saj morajo v ta sistem vsi uporabniki proračuna redno sporočati podatke o vseh vrstah izplačil ter podatke o osnovni plači, dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost po delovnih mestih oziroma nazivih in funkcijah.

Katalog funkcij, delovnih mest in nazivov, ki predstavlja spisek funkcij, delovnih mest in nazivov, ki so v javnem sektorju in ki jih lahko uporabniki proračuna vključijo v svoje akte o sistemizaciji, je povečal preglednost in poenotenje na tem področju. Katalog je objavljen na spletni strani ministrstva, odgovornega za plače v javnem sektorju in predstavlja funkcije, delovna mesta in nazive za vse plačne podskupine, od A1 do J3. Če je potrebno v katalog vključiti novo delovno mesto oziroma naziv, se mora spremeniti kolektivna pogodba, uredba ali splošni akt.

Enotni plačni sistem je odpravil plačna nesorazmerja, kar je prejšnji zakon v javnem sektorju omogočal. Kljub temu še vedno obstajajo razlike, vendar zaradi dejstva, da je za zasedbo določenega delovnega mesta potrebna dosežena izobrazba zaposlenega in ne njegove veščine, znanja in delovna uspešnost.

Nov plačni sistem ne omogoča dovolj fleksibilnosti in je premalo motivacijski. Iz raziskave OECD o plačnem sistemu v slovenskem javnem sektorju je razvidno, da plačni sistem vodstvu ne omogoča avtonomije, saj ne more samostojno voditi kadrovske politike glede na potrebe poslovanja, nima možnosti po samostojnem načrtovanju delovnih mest, ni samostojnosti glede nagrajevanja zaposlenih oziroma v določanju njihovih plač v odvisnosti od delovnih rezultatov. Slaba fleksibilnost sistema je izražena tudi s tem, da vodstvo ne odgovarja za celoten obseg poslovanja, ker nima možnosti samostojnega odločanja oziroma vplivanja na poslovanje proračunskega uporabnika oziroma je ta funkcija v pomembni meri omejena.

Togost trenutnega plačnega sistema se kaže tudi tako, da v akt o sistemizaciji delovnih mest posameznega proračunskega uporabnika ni mogoče uvrstiti delovnega mesta, ki ni predviden v katalogu delovnih mest, nazivov in funkcij oziroma v kolektivni pogodbi dejavnosti, hkrati pa zaposlenega ni mogoče razvrstiti na višji plačni razred od izhodiščnega (ob novi zaposlitvi oziroma premestitvi) razen v primeru dodatne administrativne obremenitve, saj je potrebno pridobiti soglasje ustanovitelja.

ZSPJS sicer predvideva tri vrste delovne uspešnosti, kot nagrado, motivacijo uspešnejšim javnim uslužbencem, in sicer redno delovno uspešnost, delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Sredstva namenjena za izplačilo redne delovne uspešnosti so omejena na 2 % do največ 5 % sredstev, ki so letno namenjena za izplačilo osnovnih plač in lahko letno predstavlja največ dvakratnik osnovne plače zaposlenega za mesec december preteklega leta. Ta vrsta delovne uspešnosti je v času interventnih in varčevalnih ukrepov zamrznjena. Ker večina proračunskih uporabnikov ne pridobiva prihodkov še s prodajo blaga oz. storitev na trgu, tudi ne morejo nagraditi zaposlenih z izplačilom delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Tako ostane kot način nagrajevanja zaposlenih le delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela. Dejstvo, da je nov sistem premalo motivacijsko naravnan je tudi v že prej zapisanem, da vodstvo proračunskega uporabnika nima dovolj avtonomije o odločanju glede tako nagrad kakor tudi sankcij.

Čeprav je novi sistem plač uveljavil več možnosti za napredovanje, kakor jih je poznal star sistem, je zaradi uveljavitve interventnih ukrepov, ki jih je vlada morala sprejeti zaradi gospodarske in finančne krize, bilo njihovo uveljavljanje in izvajanje omejeno oziroma v preteklih letih tudi zadržano, zato se pričakuje, da bo več napredovanj v naslednjih nekaj letih, razen če bo vlada spremenila način napredovanja javnih uslužbencev.

Iz primerjave plačnih sistemov izbranih evropskih držav je razvidno, da ni skupnega evropskega modela oziroma sistema plač v javnem sektorju, saj so plačni sistemi v posameznih državah posledica ureditev ter razmerij med organi in zveznimi enotami. Vsekakor pa lahko razberemo skupne težnje po transparentnosti, pravičnosti, učinkovitosti plačnega sistema ter predvsem po pozitivnih javnofinančnih učinkih. Gospodarska in finančna kriza sta povzročili, da so številne države vzpostavile varčevalne ukrepe predvsem na področju plač v državnem sektorju. Finančna kriza je bila ponekod tudi povod za določitev višje minimalne plače, ki je po posameznih državah različno urejena. Vpliv finančne krize je razviden tudi iz plačne oz. kadrovske reforme za zaposlene v institucijah Evropske unije. Kljub temu, da stremimo k poenotenju sistemov v okviru Evropske unije, menim, da je področje plačnih sistemov preveč odvisno od lokalnih predpisov in norm, da bi lahko vzpostavili enoten plačni sistem, ki bi ustrezal vsem javnim sektorjem držav Evropske unije, saj so posamezne države zelo raznovrstna skupina tako po velikosti kakor tudi po zakonodajnem okviru, kulturi v upravi in ureditvi upravljanja človeških virov, tako v privatnem kakor tudi v javnem sektorju.

Na koncu bom poleg že omenjene togosti novega plačnega sistema izpostavila še nekatere njegove šibke točke, in sicer:

- prenos velikega dela moči glede odločanja o napredovanju na vodje,
- potrebno je izdelati metode in merila za ocenjevanje in merjenje učinkovitosti ter kakovosti dela po posameznih dejavnostih, ki se financirajo iz istih sredstev,

- določiti je potrebno minimalne možnosti za hitrejše napredovanje mlajših zaposlenih, ki dosegajo dobre rezultate oz. svoje delo opravljajo nadpovprečno,
- odpraviti razvrščanje na delovna mesta le na podlagi končane izobrazbe in glede na posameznikova znanja, veščine, sposobnosti, delovne uspešnosti in zmožnosti in
- potrebno bi bilo ponovno ovrednotiti in določiti razmerja med posameznimi delovnimi mesti, nazivi (predvsem v skupini J, ki je skupna za celoten javni sektor).

Javni sektor mora biti privlačen delodajalec, da bi pridobil in ohranil usposobljene zaposlene. Poleg plače, ki jo narekuje trg dela, je zelo pomembno zagotoviti tudi spodbudno delovno okolje, za motivirano delo. Javni uslužbenci morajo čutiti, da so cenjeni, in morajo imeti možnost izražanja svojih idej in osebnega razvoja.

LITERATURA IN VIRI

1. Afonso, A., Schuknecht L., & Tanzi, V. (2003). Public sector efficiency: An International comparison. Najdeno 20. avgusta 2009 na spletnem naslovu <http://www.ecb.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>
2. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. (b.l.). *Izplačane bruto plače pri pravnih osebah javnega sektorja*. Najdeno 26. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.ajpes.si/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/Arhiv
3. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. (b.l.). *Izplačane bruto plače pri pravnih osebah (brez pravnih oseb javnega sektorja)*. Najdeno 26. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.ajpes.si/Statistike/Place/Porocila/Arhiv>
4. Agović, A. (2007). *Motivacijski vidik sistema plač in nagrajevanja v državni upravi* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
5. Andoljšek, Ž., & Seljak, J. (2005). *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave*. Ljubljana: GV Izobraževanje.
6. Apohal Vučković, L., & Mihovar Globokar, K. (2008). *Sistem plač v javnem sektorju*. Maribor: DeVesta.
7. Apohal Vučković, L. (2011). Plačni sistemi v javnem sektorju v Republiki Sloveniji od leta 1991 do leta 2011. V P. Kovač in G. Virant (ur.), *Razvoj slovenske javne uprave* (str. 149-171). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
8. Bajec, A., Jurančič, J., Klopčič, M., Legiša, L., Suhadolnik, S., & Tomšič, F. (1994). Slovar slovenskega knjižnega jezika. Ljubljana: DZS.
9. Bohinc, R., & Tičar, B. (2007). *Upravno pravo-splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
10. Bole, V. (2010). Plače v javnem sektorju-kratkoročno reševanje potencialno dolgoročnih težav. V W. Altinger, J. Bekö, V. Bole, E. Colombatto, F. Križanič, J. Mencinger, S. Pejovich & F. Štiblar, *Gospodarska gibanja* 429 (str. 6-15). Ljubljana: EIPF, Ekonomski institut d.o.o.
11. Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). *Public Management and Governance*. Second Edition. New York: Routledge.
12. Dogovor o dodatnih ukrepih Dogovor o dodatnih ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 1. junija 2013 do 31. 12. 2014. *Uradni list RS* št. 46/13.
13. Dolinar, P. (2007). *Plačni sistem v javnem sektorju republike Slovenije* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
14. Eror, A., Novak, N., & Blažič, J. (2008). *PP-Primerjalni pregled – Položaj direktorja (vodstvenega delavca) v javnem sektorju*. Ljubljana: Republika Slovenija Državni zbor Raziskovalno-dokumentacijski sektor
15. Evropska unija. (b.l.). *Zaposlitev v EU – Zaposlitev v institucijah Evropske unije*. Najdeno 26. aprila 2016 na spletnem naslovu http://europa.eu/european-union/about-eu/working_sl

16. Evropska komisija. (2011). Vprašanja in odgovori: reforma kadrovskih predpisov MEMO/11/907. Najdeno 26. aprila 2016 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-907_sl.htm
17. Evropska komisija Eurostat (2013). European system of accounts – ESA2010. Najdeno 05. junija 2016 na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>
18. Evropska komisija Eurostat (2016). *Minimum wage statistics*. Najdeno 15. junija 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics
19. Ferfila, B., Kovač, P., Loxley, J., Loxley, S., Rashwan, N., Pinterič, U., Klinar, I., Babič, A., Šoltes, I., Mrak, M., Worstner, P., Mubi Zalaznik, A., & Kudo, H. (2007). *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Ferfila, B., Kovač, P., Žurga, G., Klinar, I., & Plaznik, A. (2002). *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Giordano, R., Depalo, D., Pereira, M.C., Eugène, Papapetrou, E., Perez, J.J., Reiss, L., & Roter, M. (2011). *The public sector pay gap in a selection of euro area countries*. Frankfurt am Main: European Central Bank.
22. Golija, M. (2005). *Novo upravljanje javnega sektorja (NMJS) v Sloveniji* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Kerševan, E. (2001). Plačni sistem v javnem sektorju. *Dnevi slovenskih pravnikov, 2001-Portorož. Podjetje in delo*, 27(6/7) (str. 1357-1363). Ljubljana: Gospodarski vestnik.
24. Klinar, I. (2006). *Sistem plač v javnem sektorju*. Ljubljana: GV Založba.
25. Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede (KPSM). (2008). *Uradni list RS* št. 57/08.
26. Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS). (2008). *Uradni list RS* št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14 in 95/15.
27. Korade Purg, Š. (2011). Sistem javnih uslužbencev kot del procesa razvoja in modernizacije javne uprave v Republiki Sloveniji. V P. Kovač in G. Virant (ur.), *Razvoj slovenske javne uprave* (str. 119-147). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
28. Kresal, B. (2000). *Predpisi o plačah z uvodnimi pojasnili*. Lesce: Založba Oziris.
29. Lenart, D. (2002). *Plače v javnem in privatnem sektorju v Sloveniji* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
30. Letna posodobitev osebnih prejemkov in pokojnin uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije ter korekcijskih koeficientov, ki se zanje uporabljajo, za leto 2015. (2015). *Uradni list EU* št. 2015/C 415/04.
31. Lucifora, C., & Meurs, D. (2004). The Pubic Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy. Najdeno 12. avgusta 2008 na spletnem naslovu http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=518523
32. Merkač Skok, M. (1998). *Kadri v organizaciji*. Koper: Visoka šola za management.

33. Miletić, S. (2009). *Plačni sistem v javnem sektorju, napredovanje in nagrajevanje delovne uspešnosti* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
34. Ministrstvo za javno upravo (2015). Analiza plačnega sistema javnega sektorja. Najdeno 15. septembra 2015 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/place_v_javnem_sektorju/analize_zaposlenosti_in_plac/
35. Ministrstvo za javno upravo (2015a). Odgovori na najpogostejša vprašanja v zvezi z ocenjevanjem in napredovanjem javnih uslužbencev. Najdeno 28. februarja 2015 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/place_v_javnem_sektorju/napredovanje_ocenjevanje_premestitve/
36. Ministrstvo za javno upravo (2015b). Strategija razvoja javne uprave 2015-2020. Najdeno 17. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/
37. OECD. (2011). *OECD pregledi javnih uprav – Plačni sistem v slovenskem javnem sektorju*. Pariz: OECD Publishing.
38. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije. (2002). *Prikaz nekaterih značilnosti plačnih sistemov v javnem sektorju*. (Št. 9, Letnik XXVIII, 29.01.2002). Ljubljana: Državni zbor RS.
39. Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi. *Uradni list RS* št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01 in 38/02.
40. Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. *Uradni list EU* št. 45/1962.
41. Raxed, K., Moll, C., Manning, N., & Allain, J. (2007). Governance of decentralised pay setting in selected OECD countries. Najdeno 15. avgusta 2008 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/gov/38487114.pdf>
42. Setnikar Cankar, S., Klun, M., Aristovnik, A., Pevcin, P., & Andoljšek, Ž. (2009). *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
43. Trstenjak, V. (2005). *Državna uprava*. Ljubljana: Upravna akademija (ministrstvo za javno upravo).
44. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence. (2008). *Uradni list RS* št. 53/08, 89/08, 98/09 in 94/10.
45. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. (2008). *Uradni list RS* št. 97/09 in 41/12.
46. Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju. (2009). *Uradni list RS* št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10, 45/12, 24/13, 51/13, 12/14, 24/14, 52/14, 59/14, 24/15 in 3/16.
47. Uredba o kriterijih za določitev položajnega dodatka za javne uslužbence. (2008). *Uradni list RS* št. 85/10.

48. Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. (2008). *Uradni list RS* št. 51/08, 91/08, 113/09.
49. Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju. (2005). *Uradni list RS* št. 73/05, 103/05, 12/06, 36/06, 46/06, 77/06, 128/06, 37/07, 95/07, 112/07, 104/08, 123/08, 21/09, 61/09, 91/09, 3/10, 27/10, 45/10, 62/10, 88/10, 10/11, 45/11, 53/11, 86/11, 26/12, 41/12, 90/12, 24/13, 75/13, 79/13, 108/13, 15/14, 43/14, 57/15, 98/15 in 15/16.
50. Uredba o standardni klasifikaciji dejavnosti (SKD). *Uradni list RS* št. 69/07 in 17/08.
51. Virant, G. (2002). Usmerjenost javne uprave k uporabniku. Najdeno 26. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Kakovost/Zbornik_2002.pdf
52. Vitez, J. (2009). *Pravičnost sistema plač v javnem sektorju* (magistrsko delo). Koper: Fakulteta za management.
53. Vlada Republike Slovenije. (2008). Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Najdeno 15. oktobra 2008 na spletnem naslovu http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/02fbf6e77034b9acc12566160029fac9/74b500e800764fc1c1257444003c1ebb?OpenDocument
54. Zakon o državni upravi (ZDU-1). *Uradni list RS* št. 113/05 – UPB, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14.
55. Zakon o javnih financah (ZJF). *Uradni list RS* št. 11/11–UPB, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617.
56. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). *Uradni list RS* št. 63/07 – UPB, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF).
57. Zakon o minimalni plači (ZMinP). *Uradni list RS* št. 13/10, 92/15.
58. Zakon o razmerju plač v javnih zavodih, državnih organih in lokalnih skupnostih (ZRPJZ). *Uradni list RS* št. 18/94, 36/96, 20/97 – ZDPra, 39/99 – ZMPUPR, 86/99 – odl. US, 98/99 – ZZdrS in 56/02 – ZSPJS.
59. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). *Uradni list RS* št. 108/2009-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU 50/14, 95/14 – ZUPPJS15 in 82/15.
60. Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju (ZUPPJS16). *Uradni list RS* št. 90/15.
61. Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). *Uradni list RS* št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15 in 102/15).