

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

MAJA KOKOL

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

PLAČNI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI

Ljubljana, avgust 2012

MAJA KOKOL

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisani(-a) Maja Kokol, študent(-ka) Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtor(-ica) diplomskega dela z naslovom Plačni sistem javnih uslužbencev v Sloveniji, pripravljenega v sodelovanju s svetovalko prof. dr. Nevenko Hrovatin.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbel(-a), da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v zaključni strokovni nalogi/diplomskem delu/specialističnem delu/magistrskem delu/doktorski disertaciji, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobil(-a) vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal(-a);
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene zaključne strokovne naloge/diplomskega dela/specialističnega dela/magistrskega dela/doktorske disertacije dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne _____

Podpis avtorja(-ice): _____

KAZALO

UVOD	1
1 JAVNI SEKTOR.....	2
1.1 Opredelitev javnega sektorja	2
1.2 Javna uprava in zaposlovanje v javni upravi	3
1.3 Osebe v javnem sektorju.....	5
1.3.1 Javni uslužbenci in njihov položaj	5
1.3.2 Funkcionar.....	6
1.4 Število zaposlenih v javnem sektorju	6
2 PLAČNI SISTEM JAVNEGA SEKTORJA	8
2.1 Plačni sistem kot pomemben vidik novega upravljanja javnega sektorja	8
2.1.1 Model NUJS.....	9
2.1.2 Omejitve in dvomi glede uspešnosti razvoja NUJS	10
2.2 Prehod na nov sistem plač v javnem sektorju.....	11
2.3 Razlogi za sprejem Zakona o sistemu plač v javnem sektorju	12
2.4 Načela novega plačnega sistema	12
2.5 Struktura plače v javnem sektorju	13
2.5.1 Plača javnega uslužbenca in funkcionarja pred začetkom uporabe novega zakona o sistemu plač in po njem.....	15
2.5.2 Plače sodnikov.....	16
2.5.3 Plačni razredi.....	17
2.5.4 Plačne skupine, plačne podskupine in tarifni razredi	18
2.6 Ocenjevanje javnih uslužbencev	18
2.7 Napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred	19
2.7.1 Horizontalno napredovanje	20
2.7.2 Vertikalno napredovanje	20
2.8 Delovna uspešnost javnih uslužbencev	20
2.9 Dodatki k osnovni plači javnih uslužbencev	21
2.10 Kolektivne pogodbe.....	23
2.11 Zagotavljanje javnosti, preglednosti in primerljivosti plač v javnem sektorju.....	24
3 ANALIZA NOVEGA PLAČNEGA SISTEMA	27
3.1 Finančni učinki novega plačnega sistema	27
3.2 Odzivi zaposlenih in sindikatov na nov plačni sistem.....	35
3.3 Pomanjkljivosti novega plačnega sistema in predlogi za odpravo le teh	36
SKLEP.....	39
LITERATURA IN VIRI.....	42

KAZALO TABEL

Tabela 1:	Povprečno število zaposlenih v javnem sektorju RS od leta 2004 do leta 2011	7
Tabela 2:	Primerjava klasičnega modela javnega upravljanja in modela novega upravljanja javnega sektorja (NUJS).....	9
Tabela 3:	Stalni in giblivi deli plače v NPSJS	14
Tabela 4:	Povprečno izplačana plača v javnem sektorju RS glede na št. zaposlenih od leta 2004 do leta 2010	25
Tabela 5:	Izplačane plače pri pravnih osebah javnega sektorja v letu 2011	26
Tabela 6:	Vrednost povprečno izplačane bruto plače, število zaposlenih po kolektivnih pogodbah in obseg sredstev za izplačane bruto plače v javnem sektorju, javni upravi ter javnih službah decembra 2008 glede na julij 2008.....	28
Tabela 7:	Število zaposlenih, povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačane bruto plače v javnem sektorju za zaposlene po kolektivnih pogodbah.....	29
Tabela 8:	Število zaposlenih, povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačane bruto plače v javnem sektorju za zaposlene po drugih pravnih podlagah..	30
Tabela 9:	Število zaposlenih, povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačane bruto plače v javni upravi.....	31
Tabela 10:	Število zaposlenih, povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačane bruto plače v javnih službah.....	31
Tabela 11:	Število zaposlenih, povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačane bruto plače za posamezne podskupine javnega sektorja	32

UVOD

Če so bili javni sektor in predvsem plače javnih uslužbencev kdaj na udaru, potem je to prav sedaj, v teh finančno zelo negotovih časih. Plače javnih uslužbencev naj bi bile v celotnem seštevku previsoke in realni sektor naj ne bi bil več sposoben vzdrževati tako drage javne uprave. V Sloveniji trenutno potekajo intenzivne spremembe v javnem sektorju, z namenom pravičnosti, povečanja učinkovitosti in predvsem varčevanja.

Po zaključku usklajevanj in pogajanj z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja je poleti 2008 slovenski javni sektor v celoti vstopil v nov plačni sistem. Javnim uslužbencem se je takrat določila in začela izplačevati plača, določena po predpisih in drugih pravnih aktih novega plačnega sistema. Takrat se je tudi zaključilo obdobje uvajanja novega plačnega sistema javnega sektorja, ki se je začelo z direktorji javnega sektorja, ki so v novi plačni sistem stopili 1. 4. 2006, in nadaljevalo s funkcionarji lokalnih skupnosti, ki so v novi plačni sistem stopili z začetkom leta 2007, ter nato z drugimi funkcionarji v javnem sektorju, ki so se jim plače v skladu z novim plačnim sistemom začele obračunavati z začetkom leta 2008.

Pred tem v javnem sektorju ni bilo enotnega plačnega sistema. Za pretežni del javnega sektorja se je za določitev in izplačevanje plač uporabljal Zakon o razmerjih plač v državnih organih, javnih zavodih in upravah lokalnih skupnosti. Ta zakon je urejal plače direktorjev in zaposlenih v navedenih institucijah. Plače ostalih funkcionarjev, sodnikov, državnih tožilcev itd. pa so bile urejene v številnih zakonih, ki so urejali pristojnosti in delovanje teh organov. Ob uvedbi novega plačnega sistema je bilo tako večkrat upravičeno izraženo mnenje, da bo analiza izvajanja novega plačnega sistema, narejena po določenem času funkcioniranja sistema v praksi, prav gotovo prikazala nekatere pomanjkljivosti sistema, ki jih bo treba popraviti oziroma tudi odpraviti.

Ali je novi plačni sistem s seboj res prinesel določene pomanjkljivosti in slabosti ter kdo je z novim plačnim sistemom najbolj pridobil in kdo največ izgubil, bo ključna tema tega diplomskega dela. Cilj je ugotoviti, kako se je spreminjalo število zaposlenih v javnem sektorju pred uvedbo novega plačnega sistema in po njem in kako se je skladno s številom zaposlenih spreminjala njihova izplačana plača ter obseg sredstev za izplačilo bruto plače.

Diplomsko delo je poleg uvoda in sklepa sestavljeno še iz treh delov. V prvem poglavju bom opredelila pojma javni sektor in javna uprava. Nadaljevala bom z opredelitvijo oseb v javnem sektorju, opisala, kakšen je njihov položaj, in poglavje zaključila s številom zaposlenih v javnem sektorju ter z ureditvijo uslužbenskega sistema v javnem sektorju. Sledilo bo drugo in obenem najobširnejše poglavje, ki bo zajemalo plačni sistem javnega sektorja. V tem poglavju bo torej zajet prehod na nov plačni sistem, njegova načela, razlogi za ta korak in omejitve ter dvomi glede uspešnosti novega upravljanja javnega sektorja. Sledila bo razlaga plače, kakšna je razlika med plačo funkcionarja pred uvedbo novega plačnega sistema in po njej ter primer sodniške plače. V tem poglavju bodo zajete splošne določbe o vrsti napredovanj, delovni uspešnosti, o ocenjevanju javnih uslužbencev ter opis kolektivne pogodbe za celoten javni sektor. Tretji, nekako tudi najpomembnejši del tega diplomskega dela pa bo zajemal finančne učinke in odzive

novega plačnega sistema ter njegove pomanjkljivosti in predloge študije OECD za odpravo teh slabosti. Na koncu bo sledil še sklep.

1 JAVNI SEKTOR

Ljudje uresničujemo številne interese na takšen način, da se prostovoljno povezujemo oziroma združujemo v organizacije. Včlanitev v družbo sprejema vsak posameznik sam, brez vsiljevanja. Del zadovoljevanja potreb poteka v organizacijah, ki se imenujejo javnopravne skupnosti. Najširša takšna javnopravna skupnost je država, v kateri lahko obstajajo tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti, kot so občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti. Skupna značilnost vseh javnopravnih skupnosti oziroma organizacij je, da temeljijo na družbeni prisili. Njihovo delovanje temelji na politični oblasti, nad katero ima monopol država.

1.1 OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA

Opredelitev javnega sektorja, posebno v smislu ločitve od zasebnega, v teoriji in praksi ni povsem jasna. Na splošno bi lahko javni sektor opredelili 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. Klun, Pevcin, Andoljšek in Aristovnik (2005, str. 29) menijo, da javni sektor obstaja zato, da bi se zadovoljile tiste potrebe skupnosti in posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti. Običajno pojmovanje javnega sektorja v slovenski literaturi se nanaša na skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno shemo. Po Virantu (2009b, str. 13) je javni sektor torej celota vseh oseb javnega prava – države in vseh drugih oseb javnega prava, ki jim država zagotavlja pravno subjektiviteto in določena pooblastila.

Bailey (1995, str. 8) pa v svoji definiciji javnega sektorja navede, da je javni sektor funkcija zgodovinskega procesa in trenutnega politično-ekonomskega kompromisa. Je fleksibilen pojem, ki se širi ali oži glede na zahteve državljanov, glede na percepcijo nacionalne identitete in glede pričakovanj, povezanih s funkcijami državne blaginje.

Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) sestavljajo državni organi (po ZJU je državni organ organ državne uprave in drug državni organ) in uprave lokalnih skupnosti (lokalna skupnost je po ZJU občina ali pokrajina), javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (Brus, 2002, str. 20). V javni sektor ne spadajo javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost. Cilj javnega sektorja je zadovoljiti potrebe državljanov. Andoljšek (2005, str. 88) pravi, da bo zadovoljitev optimalna le, če bo ponudba ustrezala povpraševanju po javnih dobrinah. Pri tem je treba zasledovati cilj, da javne dobrine ustrezajo željam državljanov, kar se nanaša na odnos javnega sektorja do državljanov, in da so proizvedene ob minimalnih stroških. Ugotovitve, ki vplivajo na spremembe v javnem sektorju, izrazito posegajo tudi v vsebino reforme plačnega sistema v javnem sektorju.

Poznamo dve ključni usmeritvi, ki sta povezani z novim plačnim sistemom (Klinar, 2006, str. 18):

1. Za stabilno dolgoročno upravljanje javnih financ je potreben primerno reguliran sistem plač v javnem sektorju (skupni plačni sistem za funkcionarje in javne uslužbence, odprava plačnih nesorazmerij in sistemska preglednost ter s tem obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ); ta usmeritev vodi v večjo javnofinančno stabilnost.
2. Za uspešno upravljanje kadrovskih virov in s tem za učinkovito delovanje javnega sektorja je potreben dovolj fleksibilen plačni sistem (sistemska fleksibilnost na področju napredovanja, delovne uspešnosti in dodatkov – vidik učinkovitosti); ta usmeritev vodi v kratkoročno učinkovitejše in dolgoročno uspešnejše delovanje.

Javni sektor glede na zasebni sektor neprestano narašča. Rast javnega sektorja naj bi bila neposredna posledica naraščanja bruto domačega proizvoda. Eden izmed razlogov njegove rasti so večje potrebe in povpraševanje po javnih dobrinah, na to pa vpliva dohodkovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah in storitvah, produktivnost in cenovna elastičnost povpraševanja po javnih dobrinah, število prebivalcev in gostota ter ne nazadnje tudi neoptimalno izražanje povpraševanja po javnih dobrinah prek političnih institucij.¹

1.2 JAVNA UPRAVA IN ZAPOSLOVANJE V JAVNI UPRAVI

Javna uprava je del javnega sektorja. V funkcionalnem smislu je del procesa odločanja o javnih zadevah (procesa javnega upravljanja ali pravno-političnega procesa), in sicer tisti del, ki poteka na izvršilni ravni. Virant (2009a, str. 18) pravi, da je v organizacijskem smislu javna uprava skupek organov in organizacij, ki opravljajo dve poglavitni funkciji: zagotavljajo strokovne podlage za politično odločanje in neposredno izvršujejo sprejete politične odločitve.

Javna uprava ima več ravni. V slovenskem primeru ima lokalna samouprava samo eno raven (občine), zato javno upravo sestavljajo državna uprava in občinske uprave. Pod pojem javne uprave uvrščamo tudi t. i. nosilce javnih pooblastil. To so organizacije, ki imajo na podlagi zakona pooblastilo, da opravljajo naloge s področja državne ali občinske uprave. Gre predvsem za javne agencije in javne sklade, kot nosilci javnih pooblastil pa se pojavljajo tudi zbornice z obveznim članstvom in nekateri javni zavodi (npr. zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zavod za zdravstveno zavarovanje, zavod za zaposlovanje). Med nosilce javnih pooblastil sodijo tudi notarji (Virant, 2009a, str. 19). Tudi vlado in župana štejemo kot sestavni del javne uprave, čeprav sta politična organa.

Pri zaposlovanju v javni upravi je treba zagotoviti načrtnost in nadzor, saj lahko le to prepreči pretirano in nenadzorovano rast uprave in s tem povezanih javnofinančnih izdatkov. Prav tako bi morali biti ves čas pozorni na to, da se v javni upravi zaposluje v skladu z dejanskimi delovnimi potrebami in javnofinančnimi zmožnostmi.

¹ Naraščanje obsega javnega sektorja pojasnjuje več teorij, ki jih podrobneje razlaga Bailey (2002).

Število zaposlenih se obvladuje z instrumentom, imenovanim kadrovski načrt. Slednji določa maksimalno dovoljeno število zaposlenih v organu v posameznem letu. Ima ga vsak organ javne uprave in ga mora spoštovati. Realizacija kadrovskega načrta se sproti spreminja in vanjo se vštevajo vse zaposlitve za določen in nedoločen čas, razen nadomestnih zaposlitev. Kadrovske načrtovanje je povezano s proračunskim načrtovanjem, saj mora organ za svoje zaposlene zagotoviti sredstva za plače in druge pravice. Proračun in kadrovski načrt se zato pripravljata skupaj in morata biti usklajena.

Vsak organ javne uprave ima akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest, v katerem so določene notranje organizacijske enote organa in delovna mesta. Delovno mesto je osnovna, najmanjša enota organizacije in zajema naloge, ki jih opravlja največ ena oseba v polnem delovnem času.

Tipična delovna mesta v javni upravi so določena v katalogu delovnih mest, ki je priloga Uredbe o notranji organizaciji (Virant, 2009a, str. 207). Delovna mesta se delijo v dve skupini, in sicer:

- uradniška, na katerih se opravljajo temeljne naloge organa, in
- strokovno-tehnična, na katerih se opravljajo spremljajoče naloge (finančne, računovodske, kadrovske itd.) ali zahtevnejše spremljajoče naloge, ki zahtevajo poznavanje vsebine dela organa.

Katalog delovnih mest je avgusta lani vseboval 110 uradniških delovnih mest in 264 strokovno-tehničnih delovnih mest.

V zgodovini sta se oblikovala dva sistema izbire pri zaposlovanju javnih uslužbencev v javni upravi: tako imenovana »merit« in »spoils« sistem. Prvi temelji na zaposlovanju po kompetentnosti (strokovnosti, sposobnosti), drugi na zaposlovanju po političnih kriterijih oziroma na »delitvi plena«. Če je v javni upravi sistem »delitve plena« uveljavljen, po zamenjavi na oblastnih položajih pride do velikih sprememb vsaj glede javnih uslužbencev na najvišjih mestih (Virant, 2009a, str. 208). V sodobnih javnih upravah prevladuje »merit system«, le pri najvišjih mestih v upravi se kriteriji kompetentnosti običajno kombinirajo z možnostjo političnega vrha uprave, da odločilno vpliva na dokončno izbiro kandidatov. Prav tako ta sistem zagotovi izbiro strokovno usposobljenih oseb in trajnost uslužbenčevega položaja ter varuje vrednoto enake dostopnosti do službe v javni upravi.

Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev lahko temelji na **kariernem sistemu** (*»career based system«*) ali **pozicijskem sistemu** (*»position based system«*). V kariernem sistemu javni uslužbenci vstopajo v upravo na vstopnih delovnih mestih posameznih »karier« – hierarhičnih sistemov delovnih mest – in nato sčasoma, če se izkažejo pri delu, napredujejo na izpraznjena zahtevnejša delovna mesta v hierarhiji. Višja delovna mesta so tako rezervirana za napredovanje javnih uslužbencev, ki so že v kariernem sistemu, in se zanje ne morejo potegovati zunanji kandidati. Napredovanje je prav tako zakonsko urejeno. V kariernem sistemu se javni uslužbenci običajno usposablajo na specializiranih šolah, od koder se z diplomo avtomatično zaposlijo v javni upravi. Obstaja pa tudi druga možnost, pri kateri mora javni uslužbenec ob vstopu v kariero opraviti poseben vstopni izpit. Kariera uslužbenca v javni upravi običajno traja od zaključka izobraževanja in vse do upokojitve.

1.3 OSEBE V JAVNEM SEKTORJU

Družbeni položaj zaposlenih v javni upravi se je skozi zgodovino spreminjal. V začetku se je služba v javni upravi enačila z izvajanjem oblasti. V javnem sektorju v Republiki Sloveniji so zaposleni funkcionarji in javni uslužbenci.

1.3.1 Javni uslužbenci in njihov položaj

Javni uslužbenec je zaposleni, razen funkcionarja, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju iz 2. točke 2. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

Teoretične opredelitve pojma »javni uslužbenec« so različne. Virant (2009a) pravi, da pod tem pojmom lahko razumemo osebo, zaposleno v javni upravi, lahko pa ga tolmačimo širše – kot osebo, zaposleno v katerem koli delu javnega sektorja. Javni uslužbenec opravlja naloge, pomembne za javni interes. Je del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, le-ta se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih aktov, hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje.

Zakon o javnem uslužbencu (v nadaljevanju ZJU) določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju (razen funkcionarjev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti) (Brus, 2002, str. 18).

ZJU razlikuje med naslednjimi javnimi uslužbenci (Brus, 2002, str. 19):

- uradniki, ki v organih opravljajo javne naloge (javne naloge so v 6. členu opredeljene kot naloge, ki sodijo v delovno področje državnega organa ali organa lokalne skupnosti, oziroma naloge, za katere je bila ustanovljena oseba javnega prava);
- uradniki, ki v organih upravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, kakršna zahtevajo poznavanje javnih nalog organa in za katere je zahtevana najmanj visoka strokovna izobrazba; in
- strokovno-tehnični javni uslužbenci – to so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela in niso uradniki.

Javni uslužbenci so zaposleni pri osebah javnega prava, delujejo v javnem interesu, opravljajo javne funkcije, njihove plače in druge pravice se financirajo iz javnih sredstev. Zaradi izraženega javnega interesa v številnih (ne vseh) državah zanje velja poseben javnopravni režim – t. i. uslužbensko pravo (Virant, 2009a, str. 191).

Za javne uslužbence nikjer ne velja popolnoma drugačna ureditev kot za zaposlene v zasebnem sektorju; posebej so urejene le specifikke, v preostalem delu pa je pravni položaj javnega uslužbenca urejen s splošnimi predpisi delovnega prava. Družbeni položaj javnih uslužbencev je bil in je še danes v nekaterih pogledih bistveno drugačen od položaja oseb, zaposlenih v zasebnem sektorju. Po sodobnem pojmovanju je služba v javni upravi družbeno koristna funkcija. Delo javnega uslužbenca ima močan vpliv, saj se v javni upravi odloča o zadevah, ki se tičejo celotne skupnosti. Delavci, zaposleni v zasebnih organizacijah, pa opravljajo le zadeve, ki

zadevajo samo to, zasebno organizacijo. Prav tako različne države obravnavajo pojem javnega uslužbenca zelo različno.

V Evropi poznamo več ravni razlikovanj javnih uslužbencev. Največkrat se javni uslužbenci razlikujejo glede načina pridobitve statusa (na podlagi volitev, z imenovanji ali po pogodbi). Izvoljeni javni uslužbenci so največkrat zaposleni v predstavniških telesih in v pravosodju, imenovani javni uslužbenci pa so največkrat zaposleni na podlagi akta o sklenitvi delovnega razmerja (Haček, 2001, str. 47).

1.3.2 Funkcionar

Nosilci javnih funkcij ali funkcionarji so določen krog oseb, ki delajo v javnem sektorju in ne sodijo pod pojem javnih uslužbencev. Za funkcionarje velja, da pri svojem delu izvršujejo državno oblast, zato je logično, da delujejo v oblastnem delu javnega sektorja, torej v državnih organih in organih lokalne samouprave (Virant, 2009a, str. 195). Dejstvo, da izvršujejo državno oblast, jih razlikuje od nekaterih javnih uslužbencev (manjši segment javnih uslužbencev v javni upravi ima prav tako pooblastila za izvajanje državne oblasti). Nosilci javnih funkcij niso v klasičnem delovnem razmerju, tudi niso vključeni v sistem kolektivnih pogajanj. Njihove pravice (vključno s plačami) in dolžnosti so urejene v zakonu.

Funkcionarji imajo nekatere posebne pravice, npr. pravice do prejetja nadomestila plače določen čas po prenehanju mandata, če se ne morejo vrniti na prejšnje delovno mesto; zanje pa veljajo tudi nekatere posebne omejitve in prepovedi (Virant, 2009a, str. 195):

- prepoved sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti (do vrednosti 60 EUR),
- omejitev opravljanja pridobitne dejavnosti,
- dolžnost prijave premoženja,
- prepoved poslovanja podjetij, v katerih ima funkcionar ali njegov družinski član več kot 20-odstotni lastniški delež, z javnim sektorjem.

1.4 ŠTEVILO ZAPOSLENIH V JAVNEM SEKTORJU

V javnem sektorju so največji strošek plače zaposlenih. Marca leta 2011 se je v primerjavi s februarjem število javnih uslužbencev povečalo za 576, glede na leto 2010 pa celo za 1.000. Raziskave celo kažejo, da se je v letih 2010 in 2011 število javnih uslužbencev povečalo celo za okoli 2.900 (od tega je bilo 1.700 novih zaposlitev samo na področju vzgoje in izobraževanja). Tudi po besedah takratnega ministra za šolstvo, Igorja Lukšiča, se največ zaposlovanja dogaja prav na področju vzgoje in izobraževanja. Slednje je tudi posledica odpiranja novih vrtcev in s tem zaposlitev vedno več vzgojiteljic. Lukšič je za RTV SLO tudi pojasnil, da je dogajanje med letom odvisno od bolniških, zlasti od takih, kjer sta na enem delovnem mestu zaposlena samo dva in gre za nadomeščanje z daljšo odsotnostjo. Nekaj zaposlitev pa je tudi začasnih v okviru evropskih projektov (Število zaposlenih v javnem sektorju močno raste, 2011).

Število zaposlenih v javnem sektorju se je v zadnjem desetletju vidno spremenilo (glej Tabela 1).

Tabela 1: Povprečno število zaposlenih v javnem sektorju RS od leta 2004 do leta 2011

Leto	Število zaposlenih po kolektivnih pogodbah (1)			Število zaposlenih, za katere kolektivne pogodbe ne veljajo (2)			Število zaposlenih skupaj (1 + 2)		
	Povprečno število zaposlenih*	Razlika v št. zaposlenih	Verižni indeks**	Povprečno število zaposlenih*	Razlika v št. zaposlenih	Verižni indeks**	Povprečno število zaposlenih*	Razlika v št. zaposlenih	Verižni indeks**
2004	145.841	/	/	3.169	/	/	149.019	/	/
2005	148.146	2.305	101,6	3.183	14	100,4	151.329	2.310	101,6
2006	149.514	1.368	100,9	3.282	99	103,1	152.796	1.467	100,9
2007	149.846	332	100,2	3.550	268	108,2	153.354	558	100,4
2008	151.017	1.171	100,8	3.738	188	105,3	154.754	1.400	100,9
2009	152.811	1.794	101,2	3.808	70	101,9	156.620	1.866	101,2
2010	154.814	2.003	101,3	3.773	-35	99,1	158.587	1.967	101,3
2011	155.981	1.167	100,8	3.755	-18	99,5	159.735	1.148	100,7

Legenda: *Povprečno število zaposlenih na podlagi opravljenih ur.

** Verižni indeks dobimo tako, da podatek tekočega leta delimo s podatkom iz preteklega leta in kvocient množimo s 100.

Vir: Ajpes, Plače v javnem sektorju – arhiv poročil, februar 2012.

V Tabeli 1 je prikazano povprečno število zaposlenih po posameznih letih (od leta 2004 do leta 2011), tako tistih, ki imajo kolektivne pogodbe, kot tistih, ki jih nimajo. V število zaposlenih v javnem sektorju so vključeni vsi zaposleni za določen in nedoločen čas, zaposleni, ki nadomeščajo zaposlene odsotne nad 30 dni, in zaposleni, ki prejemale plače iz drugih virov financiranja (EU).

Iz Tabele 1 je razvidno, da se je število zaposlenih v javnem sektorju konstantno povečevalo. Prvo večje povečanje števila zaposlenih zasledimo v letu 2005, saj se je takrat skupno število zaposlenih glede na predhodno leto povečalo za 1,6 %. Takšen porast števila zaposlenih je posledica vključitve Slovenije v NATO in v EU. Velik porast števila zaposlenih je bil tudi leta 2009 in leto kasneje. V letu 2010 se je glede na leto 2009 število zaposlenih skupaj povečalo za 1,3 %. Povečalo se je predvsem število zaposlenih po kolektivnih pogodbah, medtem ko se je istega leta število zaposlenih, za katere kolektivne pogodbe ne veljajo, zmanjšalo za 35 zaposlenih.

Najmanjše povečanje števila zaposlenih v javnem sektorju zaznamo v letu 2007, in sicer se je skupno število zaposlenih glede na leto 2006 povečalo le za 558 zaposlenih. Razlog bi lahko bil v prerazporeditvi zaposlenih na druga delovna mesta zaradi predsedovanja Slovenije EU v letu 2008.

Če primerjamo z letom 1995, ko je bilo v javnem sektorju v povprečju 127.600 zaposlenih (SURs), se je to število do leta 2011 povečalo za 25,2 %. V letu 2011 se je v primerjavi z letom 2004 število zaposlenih po kolektivnih pogodbah v javnem sektorju povečalo za 7 %, število zaposlenih, za katere kolektivne pogodbe ne veljajo se je povečalo za 18,5 % in število vseh zaposlenih skupaj se je povečalo za 7,2 %. Po podatkih Ajpesa je bilo v januarju leta 2012 v javnem sektorju 160.573 zaposlenih. Glede na december leta 2011, ko je število zaposlenih v javnem sektorju znašalo 160.868, se je število zaposlenih v javnem sektorju v letu 2012 nekoliko zmanjšalo.

2 PLAČNI SISTEM JAVNEGA SEKTORJA

Plačni sistem javnega sektorja v Sloveniji temelji na Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS), ki je bil sprejet leta 2003. Pred uveljavitvijo tega zakona je bil plačni sistem javnega sektorja urejen z Zakonom o razmerjih plač v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in javnih zavodih iz leta 1994 (Virant, 2009a, str. 233).

Podobno kot za vsa vprašanja v zvezi z zaposlenimi v javnem sektorju tudi za plače velja, da obstajajo pomembni razlogi za posebno javnopravno ureditev. Če bi plačni sistem javnega sektorja v celoti prepustili delovnopravnemu režimu, ki temelji na pogodbeni svobodi, bi to pomenilo, da lahko vsak delodajalec v javnem sektorju (vsak organ državne uprave, vsak javni zavod ali javna agencija) samostojno ureja plače (Virant, 2009a, str. 232).

V Sloveniji je uveljavljen enoten plačni sistem javnega sektorja, ki vsebuje pravila za določanje plač zaposlenih v javnem sektorju. Obstajajo številni argumenti za urejen plačni sistem v javnem sektorju. Liberalen sistem, ki bi vsaki organizaciji dopustil svobodno urejanje plač, bi lahko povzročil prelivanje sredstev, namenjenih razvoju dejavnosti, vlaganju v opremo in prostore ter v maso za plače. Povzročil bi lahko tudi znatne razlike v plačah za enaka delovna mesta v istovrstnih organizacijah (npr. bolnišnicah), kar bi bilo glede na netržni položaj teh organizacij težko opravičljivo. Pravna ureditev plačnega sistema javnega sektorja mora zagotavljati red, vendar to ne pomeni, da mora biti toga in nefleksibilna. Ureditev mora menedžerjem v javnem sektorju zagotavljati določen manevrski prostor za prilagajanje razmeram na trgu dela in nagrajevanje nadpovprečno delovno uspešnih sodelavcev. Pri urejanju plačnega sistema je torej pomembno, da zakonodajalec najde ustrezno ravnovesje med urejenostjo in fleksibilnostjo.

2.1 PLAČNI SISTEM KOT POMEMBEN VIDIK NOVEGA UPRAVLJANJA JAVNEGA SEKTORJA

Novo upravljanje javnega sektorja (v nadaljevanju NUJS) pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem prilagojenih managerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor.

NUJS je odziv na resnične potrebe v dejanskem stanju, zato je potrebno ustrezno ukrepanje. Glavni ukrepi za uvedbo NUJS 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.

Tri glavne smeri NUJS so (Klinar, 2006, str. 19):

1. neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih metod dela iz zasebnega v javni sektor,
2. uporaba poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik v javnem sektorju in
3. NUJS kot sredstvo za transformacijo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne vlade v učinkovito, odzivno in uporabniško usmerjeno oblast.

2.1.1 Model NUJS

Univerzalni model NUJS izhaja iz zahtev po zmanjšanju javnega sektorja, zniževanju javnih izdatkov, zmanjšanem obdavčevanju in manjšem javnem dolgu. Koncept NUJS poudarja tekmovalnost, razdruževalnost in spodbujanje večje storilnosti. Prednostni nalogi NUJS morata biti učinkovitost, kar pomeni razmerje med inputom in outputom, ter uspešnost javnega sektorja, torej doseganje postavljenih ciljev.

Poznamo več opredelitev vsebin NUJS. Klinar (2006) v svoji knjigi povzema opredelitve različnih avtorjev in pravi, da NUJS sicer označuje vsebine, namenjene preoblikovanju organizacije in postopkov javnega sektorja za večjo konkurenčnost in učinkovitost pri uporabi sredstev in izvajanju storitev, v ožjem pomenu pa gre za opredeljevanje gospodarske funkcije države pri zagotavljanju storitev njenim državljanom in za odnos države do državljanov. Skupno vsem tem opredelitvam NUJS je, da se doseže učinkovito in demokratično upravljanje javnega sektorja s podjetniškimi metodami.

Tabela 2: Primerjava klasičnega modela javnega upravljanja in modela novega upravljanja javnega sektorja (NUJS)

Klasični model javnega upravljanja (public administration)	NUJS (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.

Namesto o NUJS bi lahko govorili tudi o reinženiringu javnega sektorja. Klinar (2006) v svoji knjigi povzema po Kyerju deset točk za reinženiring javnega sektorja v smislu novega javnega menedžmenta:

1. država izvaja le temeljne državne funkcije,
2. prek uvajanja novih podjetniških instrumentov je treba razlikovati strateško programiranje in operativno fazo,
3. usmerjenost k rezultatom z jasno opredeljenimi cilji in kontrolo učinkovitosti,
4. ustvariti zavest o stroških od spodaj navzgor,
5. analiza razmerja med stroški in koristmi ter med kupcem in ponudnikom,
6. usklajevanje pretoka dobrin in stroškov,
7. primerjanje dela in rezultatov s primerljivimi entitetami,
8. globalni proračun in nove oblike financiranja,
9. decentralizacija in avtonomija ter
10. javno-zasebno partnerstvo.

Novi javni management (v nadaljevanju NJM; angl. *New Public Management*) je uvajanje metod privatnega managementa v javno upravo. NJM se je uveljavil predvsem kot odziv na čedalje večje in težko (ne)obvladljive deleže javne porabe v družbenem bruto domačem produktu. Njegovo bistvo je prenos aplikativnih načinov dela, pristopov, filozofij in metod iz zasebnega v javni sektor.

2.1.2 Omejitve in dvomi glede uspešnosti razvoja NUJS

Pri razvoju NUJS in na splošno pri uvajanju sprememb v javni sektor je treba upoštevati nekatere pomembne omejitve. Da jih nekaj navedem:

- Javni in zasebni sektor imata v osnovi drugačno poslanstvo in motiv delovanja, zaradi česar ni mogoča popolna in nekritična aplikacija podjetniških načel v javni sektor. Načelo zakonitosti prevladuje nad načelom učinkovitosti delovanja javnega sektorja in zadovoljevanje javnega interesa prevladuje pred ekonomsko uspešnostjo.
- Ob navidezno prevladujočih ekonomskih razlogih za spreminjanje načel upravljanja javnega sektorja ne smemo spregledati potrebe po uravnoteženju ključnih vrednot javnega sektorja s poudarkom na kakovosti dela, zanesljivosti in učinkovitosti institucij javnega sektorja in njihovih dejavnosti.
- Delovanje javnega sektorja je neučinkovito, zaradi več razlogov. Ti razlogi so lahko posledica gospodarskih, socialnih in političnih procesov, v katere posega vlada s svojimi politikami, omejen nadzor vlade nad procesi, ki jih želi uravnavati, oblikovalci zakonodaje imajo le omejen nadzor nad njenim izvajanjem in delovanje nekaterih političnih predstavnikov je zunaj javnega interesa zgolj v interesu lobijev in ožjih skupin.
- Vlada v zasebnem sektorju po eni strani preko javnih politik uveljavlja načela in kriterije funkcioniranja tržne ekonomije, po drugi strani pa kot lastnik oziroma delničar podjetij deluje na trgu kot eden od ekonomskih subjektov.

Po Hoodu bo uspešnost razvoja NUJS odvisna od prevlade enega od dveh možnih trendov (Klinar, 2006, str. 23):

1. ali hkratna izpeljava nezdružljivih doktrin ne glede na kulturne in institucionalne okvire z nepredvidljivimi posledicami (manjša verjetnost uspešnosti razvoja NUJS) ali
2. zaporedno uvajanje alternativnih doktrin s sprotim seznanjanjem o možnih stranskih učinkih (večja verjetnost uspešnosti razvoja NUJS).

Spremembe v javni sektor je torej potrebno uvajati postopno in premišljeno.

2.2 PREHOD NA NOV SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

S prvim izplačilom plače za avgust leta 2008, ki je bila izplačana v septembru 2008, se je v javnem sektorju dokončno začel uporabljati nov plačni sistem za javne uslužbenke. Pred tem se je nov plačni sistem začel uporabljati že leta 2006 za direktorje javnih zavodov, v letu 2008 pa za funkcionarje.

Cilji uvedbe novega plačnega sistema so bili (Apohal Vučkovič & Mihovar Globokar, 2008, str. 3):

- zagotoviti večjo pravičnost plačnega sistema z uveljavitvijo načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah,
- zagotoviti preglednost sistema in
- zagotoviti stimulativnost sistema in s tem izboljšati kvaliteto storitev javnega sektorja.

Za prehod na nov plačni sistem je prvi nujen pogoj sprejem skupne metodologije za razvrščanje delovnih mest in nazivov v plačne razrede. Drugi pomemben korak, ki izhaja iz metodologije, je določitev orientacijskih delovnih mest in nazivov, ki se določijo s kolektivno pogodbo za javni sektor (Bohinc, 2004, str. 299). Za prehod na nov plačni sistem je ključna tudi premostitev problema višine plače po starem in novem sistemu. Če bi namreč javni uslužbenec po določitvi plače po tem zakonu prejel nižjo plačo, kot jo je imel po prejšnjih predpisih, se mu do izenačitve upošteva višja plača. Pri tem se pri primerjavi obeh zneskov upoštevajo osnovna plača in dodatki, razen dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času in dela plače za delovno uspešnost.

Do pričetka uporabe novega sistema plač v javnem sektorju ni bilo enotnega plačnega sistema. Za določitev in izplačevanje plač pretežnemu delu javnega sektorja se je uporabljal Zakon o razmerjih plač v državnih organih, javnih zavodih in upravah lokalnih skupnosti, ki je urejal plače direktorjev in zaposlenih v navedenih institucijah. Plače ostalih v javnem sektorju (funkcionarjev zakonodajne in izvršilne veje oblasti, sodnikov itd.) pa so bile urejene v številnih zakonih, ki so sicer urejali pristojnosti in delovanje teh organov. Ti sistemi med seboj niso bili primerljivi, temeljili so na različnih sistemih količnikov za določitev osnovnih plač, različnih osnovah za obračun plač, različnem sistemu in višini dodatkov, različnih sistemih za nagrajevanje uspešnosti itd. (Apohal Vučkovič & Mihovar Globokar, 2008, str. 3).

2.3 RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA O SISTEMU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) je bil sprejet v letu 2002. Vse do leta 2008 je bil večkrat spremenjen in dopolnjen, zadnjič v juliju 2008. Vstop v nov plačni sistem se ni izvajal postopoma, ampak so vanj vstopili zaposleni v vseh dejavnostih hkrati.

Apohal Vučkovič in Mihovar Globokar (2008) sta zapisali, da ZSPJS ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače. Prav tako zakon opredeljuje postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami v javnem sektorju. Zakon tudi določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, in sicer za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač.

Pogoj za izplačilo plač po novem je bila uskladitev vseh predpisov in kolektivnih pogodb po ZSPJS. V nasprotnem primeru se plače izplačujejo po predpisih in kolektivnih pogodbah, ki so veljale do začetka uporabe ZSPJS. Gibanje plač v javnem sektorju, predvsem v letu 2001, je bil glavni razlog za sprejem politične odločitve o pripravi ZSPJS.

Drugi razlog za sprejem ZSPJS je bila nepregledna pravna ureditev. Kljub velikemu pomenu sistema in politike plač v javnem sektorju je nedvomno mogoče ugotoviti, da je bila pravna ureditev sistema plač nepregledna in zato tudi težko primerljiva. Dodatno nepreglednost in neprimerljivost plač je povzročalo dejstvo, da najvišje plače v javnem sektorju, torej plače funkcionarjev, niso bile vključene v skupni sistem, temveč so bile v večini primerov urejene v posebnih zakonih.

Tretji razlog za sprejem ZSPJS pa je bila uporaba dodatkov kot instrumenta za določanje razmerij med plačami. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in lokalnih skupnostih ni predvidel nobenega mehanizma spremembe razmerij med osnovnimi plačami v plačnem sistemu, zato se je v ta namen uporabljala možnost neomejenega določanja dodatkov k osnovni plači, ki izvirno ni bila namenjena povečevanju plač. Posledično se je tako določenim skupinam javnih uslužbencev določilo skupne dodatke v vrednostih, ki znašajo tudi do 70 odstotkov osnovne plače. V večini primerov povečevanja plač s predpisi ali s kolektivnimi pogodbami je utemeljitev izhajala iz abstraktnih navedb, da je treba popraviti nastala nesorazmerja med plačami, da plače zaostajajo za drugimi deli javnega sektorja oziroma da katera značilnost delovnega mesta ni ustrezno ovrednotena in povečevanje plač ni temeljilo na objektivnejših kriterijih.

2.4 NAČELA NOVEGA PLAČNEGA SISTEMA

Novi plačni sistem upošteva naslednja načela (Virant, 2009a, str. 234):

a) Enako plačilo za delo na primerljivih delovnih mestih (»odprava plačnih nesorazmerij«) Gre za t. i. »odpravo plačnih nesorazmerij«. Številni sindikati so v fazi priprave in sprejemanja novega zakona opozarjali, da je neenotnost starega sistema povzročila nepravilna razmerja med

plačami – plačna nesorazmerja. Novi sistem naj bi skozi proces kolektivnih pogajanj ta nesorazmerja odpravil. Povsem objektivno vrednotenje delovnih mest je nemogoče in določitev osnovnih plač je rezultat dogovora – kolektivne pogodbe, sklenjene med Vlado in reprezentativnimi sindikati. Novi plačni sistem je »pravičnejši«, ker je rezultat socialnega dogovora, ne pa zato, ker bi bila razmerja med plačami določena s povsem objektivno metodo.

b) Preglednost

Novi plačni sistem določa pregledno strukturo plače, tako da je vrednost delovnega mesta izražena v osnovni plači, ta pa je definirana z vrednostjo plačnega razreda, v katerega je neko delovno mesto uvrščeno. Stari sistem se je razkrojil z dodatki, zato je novi zakon eksplicitno določil, da dodatki pripadajo zaposlenemu le v primeru, da posebne okoliščine, ovrednotene z dodatkom, niso opravičene že pri določitvi osnovne plače. Tako npr. javni uslužbenec, ki dela na vodstvenem delovnem mestu, ne more dobiti dodatka za vodenje, če je njegovo delovno mesto kot vodstveno uvrščeno v plačni razred s kolektivno pogodbo.

c) Enotnost

Plačni sistem je enoten za celoten javni sektor. To načelo izhaja iz dejstva, da za vse, ki delajo v javnem sektorju, veljajo določene skupne značilnosti: službo opravljajo v javnem interesu, njihove plače oziroma vsaj del njihovih plač se zagotavlja iz javnih sredstev, tržne zakonitosti so pri delovanju njihovih organizacij izključene.

d) Socialni dialog

Stari plačni sistem je temeljil na določitvi osnovnih plač v zakonu in se je kasneje razkrojil z uvajanjem različnih dodatkov v sektorskih predpisih in kolektivnih pogodbah. V novem sistemu naj bi se plačna razmerja od vsega začetka oblikovala s socialnim dialogom – v kolektivnih pogodbah.

e) Stimulativnost

Stimulativnost je poudarjena že v drugem odstavku 1. člena ZSPJS. V poglavju o nagrajevanju delovne uspešnosti zakon uvaja mehanizme, ki omogočajo nagrajevanje nadpovprečno delovno uspešnih sodelavcev.

2.5 STRUKTURA PLAČE V JAVNEM SEKTORJU

Po ZSPJS je plača sestavljena iz treh elementov (Virant, 2009a, str. 239):

- osnovne plače,
- dodatkov in
- dela plače za delovno uspešnost.

Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema funkcionar ali javni uslužbenec na posameznem delovnem mestu, nazivu ali funkciji za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. Z osnovno plačo se ovrednoti delovno mesto glede na zahtevnost, odgovornost in druge stalne značilnosti delovnega mesta. Osnovna plača za funkcijo, delovno mesto ali naziv se določi z uvrstitvijo v enega od 65 plačnih razredov na plačni lestvici. V osnovno plačo je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca in funkcionarja.

Osnovna plača je prav tako tisti del plače, ki pomeni temeljno primerjavo zahtevnosti funkcij, delovnih mest in nazivov v javnem sektorju ter tudi znotraj posameznih plačnih skupin oziroma med posameznimi plačnimi skupinami.

Javnim uslužbencem je težko določiti osnovno plačo zaradi njene razsežnosti. Prvina za določanje osnovnih plač na plačni lestvici, ki temelji na zahtevnosti nalog in iz tega izhajajoči zahtevani usposobljenosti, je zahtevnost delovnega mesta. Tisti del plače, ki ga javni uslužbenec ali funkcionar prejme za nadpovprečno uspešno opravljeno delo v določenem obdobju, je del plače za delovno uspešnost. Dodatki pa so tisti del plače javnega uslužbenca in funkcionarja za posebne pogoje, obremenitve in nevarnosti, ki niso upoštevani pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta, naziva in funkcije.

V 3. členu ZSPJS (Apohal Vučkovič & Mihovar Blobokar, 2008, str. 9) je zapisano, da se plača določi s pogodbo o zaposlitvi, odločbo oziroma sklepom, tako da se v pogodbi določi plačni razred in druge sestavine plače v skladu s tem zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, ter kolektivnimi pogodbami. Ob izročitvi pisnega predloga pogodbe o zaposlitvi, odločbe oziroma sklepa je delodajalec dolžan javnemu uslužbencu ali funkcionarju podati pisno obrazložitev, ki pojasnjuje podlago za določitev njegove plače ter višino njenih posameznih delov.

Posamezne dele plače lahko opredelimo kot stalni ali giblivi del plače Novega plačnega sistema v javnem sektorju (v nadaljevanju NPSJS), kot je prikazano v spodnji tabeli.

Tabela 3: Stalni in giblivi deli plače v NPSJS

Stalni del plače	Giblivi del plače	
Zahtevnost delovnega mesta	Odvisnost od različnih dejavnikov	Odvisnost od organizacije dela
Osnovna plača	Napredovanje • delovna uspešnost • dodatna delovna (poslovna) uspešnost	Dodatki
Primerjalni vidik	Razlikovalni vidik	

Vir: I. Klinar, Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev, 2006, str. 61.

Takšna sestava plače je v ZSPJS predvidena za javne uslužbence in za funkcionarje, čeprav slednji niso nujno deležni vseh njenih elementov. To bi npr. pomenilo, da funkcionarji praviloma ne napredujejo in ne prejemajo dela plače za delovno uspešnost. Med javnimi uslužbenci in funkcionarji je tudi razlika v načinu določitve posameznih delov plače. Za javne uslužbence se ti elementi določajo s kolektivnimi pogodbami, uredbami in splošnimi akti, za funkcionarje pa z zakoni ali odlokom državnega zbora.

2.5.1 Plača javnega uslužbenca in funkcionarja pred začetkom uporabe novega zakona o sistemu plač in po njem

V 49. členu ZSPJS je natančno določeno, kako se določita primerljiva zneska plače po starem in novem sistemu. Tako v starem kot tudi v novem sistemu se primerjajo isti elementi plače in to tisti, ki niso variabilni, to pomeni, da niso odvisni od obsega dela v določenih manj ugodnih delovnih pogojih ali manj ugodnem delovnem času ali od uspešnosti. Če je plača po starih predpisih večja kot po novem, se posameznikom izplačuje k plači po novem še razlika med zneskom stare in nove plače.

Pri primerjavi med plačo po starem in novem sistemu se vzame (Apohal Vučkovič & Mihovar Globokar, 2008, str. 104):

1. pri plači po starem, ki se je zaračunala za mesec julij 2008:
 - nominalni znesek osnovne plače, v katerega so vključeni vsi dodatki, ki se upoštevajo pri prevedbi,
 - vodstveni dodatek,
 - dodatek za delovno dobo,
 - dodatek za stalnost,
 - dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat in
 - dodatek za dvojezičnost;
2. pri plači po novem:
 - osnovna plača, korigirana za morebitno odpravo nesorazmerja v osnovni plači,
 - položajni dodatek,
 - dodatek za delovno dobo,
 - dodatek za stalnost,
 - dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat in
 - dodatek za dvojezičnost.

V obeh primerih se upošteva plača, ki je izračunana za polni delovni čas, tj. 174 delovnih ur oziroma manj, če tako določa posebni zakon za določeno delovno mesto. Razlika med obema sistemoma je v tem, da se je pri plači po starem sistemu upošteval vodstveni dodatek, medtem ko se pri plači po novem sistemu upošteva položajni dodatek. Prav tako prihaja do razlike v osnovnem znesku plače; pri plači po starem sistemu se je upošteval nominalni znesek osnovne plače, v katerega so vključeni vsi dodatki, medtem ko se pri plači po novem sistemu upošteva osnovna plača, korigirana za morebitno odpravo nesorazmerja v osnovni plači.

Med plačo po novem in starem sistemu prihaja do nesorazmerij in zelo pomemben je način, kako ta nesorazmerja odpraviti. Za ta namen se zagotavljajo sredstva iz obstoječih finančnih virov za plače in iz dodatnih virov. Sredstva za odpravo nesorazmerij (ki so se začela zbirati v letu 2005) bi se naj zbirala na posebni proračunski postavki državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti in v okviru Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (Apohal Vučkovič & Mihovar Globokar, 2008).

2.5.2 Plače sodnikov

Sodniki so nasprotovali plačni reformi. Janja Roblek, predsednica Slovenskega sodniškega društva, je opozarjala, da je nov plačni sistem, ki naj bi se začel izvajati, v nasprotju s sprejeto odločbo ustavnega sodišča. Prav tako je napovedovala, da bodo sodniki proti plačni reformi uporabili vse pravne poti.

Po besedah Janje Roblek, na spletnih straneh Dnevnika (Dimnik & Dernovšek, 2007), sodniške plače naj ne bi bile v skladu z načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno, kar pomeni, da morajo biti plače tako sodnikov kot funkcionarjev tretje sodne veje oblasti primerljive s poslanci in ministri. Ti so namreč razvrščeni od 55. do 65. plačnega razreda, sodniki, z izjemo predsednika vrhovnega sodišča, pa od 40. do 60. razreda. Roblekova sicer priznava, da se sodniške plače nominalno ne bodo znižale, bodo pa, kot pravi, nižje zato, ker se ne bodo usklajevale z inflacijo. Prav tako opozarja, da se ukinja dodatek na nezdružljivost in preliva v osnovo, dodatek na delovno dobo pa zmanjšuje za vso delovno dobo.

V začetku leta 2009 je Ministrstvo za pravosodje predlagalo odpravo nesorazmerij med plačami v sodstvu, odpravo sistema rednih napredovanj ter uvedbo direktorjev sodišč. Ministrstvo je tako predlagalo višje fiksne plače, odpravo nesorazmerij med plačami sodnikov in predsednikov sodišč, odpravo sistema rednih napredovanj, primerljivost sodniških plač s plačami poslancev in ministrov ter uvedbo direktorjev sodišč (Sodniške plače na raven poslanskih, ministrskih, 2009).

Predsednica sodniškega društva Janja Roblek se je na pojasnilo pravosodnega ministrstva v zvezi z vložitvijo pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka sedmega člena zakona o dodatnih intervencijskih ukrepih za leto 2012 odzvala z besedami (Vukelić, 2012): *»Res je, da naše plače niso enake kot leta 2006. V treh letih so se nekoliko povišale, vendar je bil s tem izpolnjen samo del odločbe ustavnega sodišča. Razumemo, v kakšnem finančnem položaju je država. Toda sodniki smo bili doslej že dvakrat prikrajšani.«* Pravosodno ministrstvo je namreč sodnikom odgovorilo, da plačna nesorazmerja do marca 2012 še niso bila odpravljena niti javnim uslužbencem niti funkcionarjem, zato bi bili sodniki v tem primeru privilegirani, če bi jim ugodili. Sodniki so se namreč že tretjič obrnili na ustavno sodišče, saj še vedno nista bili uresničeni odločbi ustavnega sodišča, ki sta sodnikom, upoštevajoč enakovrednosti treh vej oblasti, priznali primerljiv status s funkcionarji. Sodniki so sicer bili formalno z zakonom o sistemu plač v javnem sektorju uvrščeni v višje plačne razrede, vendar dejanske uveljavitve tega zakona ni bilo. Janja Roblek je tako še dodala (Vukelić, 2012): *»Sodniške plače še vedno niso primerljive s plačami funkcionarjev zakonodajne in izvršilne veje in so še vedno znižane za dodatne odstotke. Želimo si, da bi sodniške plače najprej prevedli v plačne razrede, kot izhajajo iz odločbe ustavnega sodišča, potem pa naj se znižujejo. Ne živimo zunaj časa in prostora in dobro vemo, v kakšnem ekonomskem položaju je država. Pripravljeni smo deliti usodo z drugimi, vendar pri sodnikih ne gre za uskladitev plač, ampak za izpolnitev odločb ustavnega sodišča.«*

2.5.3 Plačni razredi

Plačni razredi so določeni v plačni lestvici, ki je sestavni del ZSPJS. Plačno lestvico sestavlja 65 plačnih razredov in za vsak razred je določen mesečni znesek osnovne plače v nominalnem znesku (glej Prilogo 3).

Osnovne plače javnih uslužbencev so bile sprva določene le za orientacijska delovna mesta in nazive, in sicer v Kolektivni pogodbi za javni sektor. Vsa ostala delovna mesta in nazivi javnih uslužbencev ter njihove osnovne plače so bile kasneje določene v nekaterih novih kolektivnih pogodbah dejavnosti oziroma v aneksih h kolektivnim pogodbam po posameznih dejavnostih javnega sektorja (Šisernik, 2010, str. 13).

Vrednost plačnih razredov se praviloma usklajuje enkrat letno. Pogajanja se pričnejo najkasneje do 1. maja in se praviloma končajo v času, ki še omogoča upoštevanje uskladitve pri pripravi državnega proračuna. Ob zaposlitvi se javnega uslužbenca praviloma uvrsti v izhodiščni plačni razred – plačni razred, v katerega je uvrščeno določeno delovno mesto oziroma naziv. Vendar zakon pozna tudi izjemo. Če namreč obstajajo utemeljeni razlogi, se lahko javnega uslužbenca ob zaposlitvi uvrsti v plačni razred, ki je za največ pet plačnih razredov višji od plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva, vendar ne v višji plačni razred, kot ga je možno doseči z napredovanjem. Slednje se lahko naredi na podlagi soglasja, premestitvi na drugo delovno mesto oziroma imenovanju v naziv ali višji naziv.

Virant (2009a) pravi, da je vrednost vsakega plačnega razreda za štiri odstotke višja od vrednosti prejšnjega. Avgusta 2009 je vrednost plačnih razredov segala od 472 do 5809 evrov bruto, vendar v prvih nekaj plačnih razredov dejansko ni uvrščeno nobeno delovno mesto. V skladu z zakonom, ki velja za javni in zasebni sektor, je minimalna plača julija 2009 znašala 566,53 evrov. Delodajalec zaposlenemu ne glede na določbe kolektivnih pogodb ne sme izplačati nižje plače od minimalne.

Vodja sektorja za plače v javnem sektorju, Branko Vidič, pa je na straneh Ministrstva za javno upravo objavil, da je minimalna plača javnega uslužbenca na dan 1. 1. 2012 znašala 763,06 evrov bruto, kar v netu znesku pomeni 584,29 evrov. Prav tako se je nekoliko povečala vrednost plačnih razredov, in sicer je v letu 2011 vrednost plačnih razredov segala od 478,67 evrov bruto do 5890,80 evrov bruto.

Funkcije (npr. funkcija predsednika republike, funkcije v izvršilni oblasti, funkcije v zakonodajni oblasti itd.) se z zakonom uvrščajo v plačne razrede. Delovna mesta za direktorje, ravnatelje in tajnike se uvrščajo v plačne razrede z vladno uredbo (Uredba o plačah direktorjev), upoštevajo zahtevnost delovnega mesta in pomen organizacije oziroma organizacijske enote, ki jo vodijo, ter so z uredbo uvrščena v plačni razred neposredno ali v razponu. Če je istovrstnih organizacij več, se plačni razred določi v razponu, uradno pa so določeni tudi kriteriji za uvrstitev posameznega delovnega mesta znotraj tega razpona. Konkretna uvrstitev v plačni razred je v tem primeru v rokah resornega ministra. Kadar pa je ustanovitelj in financer organizacije lokalna

skupnost, je uvrstitev v plačni razred v rokah pristojnega organa lokalne skupnosti, ki o tem odloči v soglasju s pristojnim ministrom (Virant, 2009a, str. 241).

Za primer zgoraj napisanega bi navedla, da so delovna mesta ravnateljev osnovnih šol uvrščena v razponu od 42. do 50. plačnega razreda. Znotraj tega razpona jih minister uvrsti glede na število učencev, število oddelkov, število podružnic in število programov.

2.5.4 Plačne skupine, plačne podskupine in tarifni razredi

Plačne skupine in podskupine skupaj s plačno lestvico tvorijo ogrodje novega plačnega sistema. Vse funkcije, delovna mesta in nazivi so razvrščeni v 10 plačnih skupin (te so označene s črkami od A do J), ki so razdeljene na plačne podskupine. Zakon skupaj določa 30 plačnih podskupin (glej Prilogo 2). Postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami v javnem sektorju ureja ZSPJS. Plačno skupino sestavljajo funkcije, delovna mesta in nazivi, značilni za dejavnost, oziroma istovrstna delovna mesta v vseh dejavnostih. Plačna skupina se glede na skupne značilnosti funkcij, delovnih mest in nazivov razcepi na plačne podskupine. Členitev na plačne skupine in plačne podskupine je osnovna členitev funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju.

Delovna mesta oziroma nazivi plačnih skupin C, D, E, F, G, H in J se uvrščajo v plačne razrede s kolektivno pogodbo dejavnosti, delovna mesta oziroma nazivi plačne skupine I pa s kolektivnimi pogodbami ali z uredbo vlade (Klinar, 2006, str. 65).

Plače javnih uslužbencev se določajo tudi na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v devet tarifnih razredov (glej Prilogo 4). Najnižji možni plačni razred brez napredovanja za posamezen tarifni razred se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor.

2.6 OCENJEVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV

Postopek ocenjevanja javnega uslužbenca se izvede vsako leto najkasneje do 15. marca. Ocen je pet: odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo. Ocenijo se javni uslužbenci, ki so v prejšnjem koledarskem letu opravljali delo najmanj pol leta. Ocenijo se tudi tisti javni uslužbenci, ki so zaradi napotitve s strani delodajalca, zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni in starševskega varstva odsotni več kot pol leta.

Javni uslužbenec, ki ni bil ocenjen, čeprav bi moral biti, in javni uslužbenec, ki se ne strinja z oceno, lahko v osmih delovnih dneh od poteka roka za ocenitev oziroma seznanitve z oceno zahtevata, da se ju oceni oziroma zahtevata preizkus ocene pred komisijo, ki jo imenuje odgovorna oseba v roku 15 dni od vložitve zahteve za preizkus ocene (Virant, 2009a, str. 244). Postopek ocenjevanja in pogoje za napredovanje podrobneje ureja Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.

2.7 NAPREDOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV V VIŠJI PLAČNI RAZRED

Napreovalno obdobje traja tri leta. Po preteku napreovalnega obdobja se preveri, ali javni uslužbenec glede na ocene, ki jih je prejemal, izpolnjuje pogoje za napredovanje. Če pogoje izpolnjuje, napreduje od 1. aprila v letu, ko izpolni pogoje za napredovanje v višji plačni razred. Ocene so ovrednotene s točkami od ena do pet in določeno število točk predstavlja pogoj za napredovanje.

Za en plačni razred napredujejo tisti javni uslužbenci, ki v napreovalnem obdobju dosežejo (Virant, 2009a, str 244):

- ob prvem in drugem napredovanju najmanj 11 točk,
- ob tretjem in četrtem najmanj 12 točk,
- ob petem najmanj 13 točk in
- on nadaljnjih napredovanjih najmanj 14 točk.

Javni uslužbenci lahko napredujejo za največ dva plačna razreda, če ob prvem napredovanju dosežejo najmanj 14 točk, ob nadaljnjih napredovanjih pa 15 točk. Javnemu uslužbencu, ki na podlagi seštevka treh letnih ocen ni zbral zadostnega števila točk za napredovanje, se ponovno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje naslednje leto ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje. Javni uslužbenec napreduje, ko skupaj doseže tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogojev za napredovanje. Pri tem se upoštevajo tri najugodnejše ocene v obdobju od zadnjega napredovanja. Tudi če javni uslužbenec ne zbere zadostnega števila točk, napreduje za en plačni razred, če je v času od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve preteklo najmanj šest let in je v tem obdobju dosegel povprečno oceno najmanj dobro. Javnemu uslužbencu pripada plača na osnovi plačnega razreda, pridobljenega z napredovanjem, od 1. aprila v letu, ko izpolni pogoje za napredovanje v višji plačni razred (Virant, 2009a, str. 245). Javni uslužbenec lahko tako na svojem delovnem mestu oziroma v svojem nazivu napreduje v višje plačne razrede, in sicer največ za deset plačnih razredov na delovnem mestu in največ pet plačnih razredov v istem nazivu (Virant, 2009a, str. 243). Na poslovodnih delovnih mestih (plačna skupina B) takega napredovanja ni. Tudi funkcionarji s časovno omejenim mandatom ne napredujejo v višje plačne razrede, kar pa ne velja za pravosodne funkcionarje (sodnike, državne tožilce in državne pravobranilce).

Če je javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto oziroma je sklenil pogodbo o zaposlitvi o delu na drugem delovnem mestu v nižjem ali istem tarifnem razredu, obdrži število plačnih razredov napredovanja, ki jih je dosegel na prejšnjem delovnem mestu. Ohranitev plačnih razredov napredovanja je možna pri istem ali drugem delodajalcu v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podskupinah. Javni uslužbenec, ki napreduje v naziv oziroma višji naziv, prenese že dosežena napredovanja v plačne razrede na delovna mesta ali v nižjem nazivu v nov naziv tako, da se doseženi plačni razred pred napredovanjem v naziv ali višji naziv poveča za največ tri plačne razrede (Virant, 2009a, str. 245). Če bi bil javni uslužbenec zaradi premestitve na delovno mesto oziroma v naziv v višjem tarifnem razredu uvrščen v nižji ali isti plačni razred, kot ga je dosegel z napredovanjem na delovnem mestu oziroma nazivu pred to premestitvijo, se mu plačni razred na novem delovnem mestu oziroma v nazivu določi tako, da se že doseženi plačni razred na

delovnem mestu oziroma v nazivu pred premestitvijo oziroma imenovanjem poveča za en plačni razred. Napredovanje v višje plačne razrede je vezano na oceno delovne uspešnosti.

2.7.1 Horizontalno napredovanje

Horizontalno napredovanje je tisto, ki omogoča povečanje plače na istem delovnem mestu oziroma v istem nazivu. Prednost tega napredovanja je, da nagrajuje delo javnega uslužbenca na njegovem delovnem mestu oziroma v nazivu in ga ne sili v boj za hierarhično višja delovna mesta ali nazive, da bi si lahko izboljšal lasten materialni položaj. Horizontalno napredovanje je torej stimulacija, ki nagrajuje dobro opravljeno delo, ne da bi se hkrati s povišanjem plače spremenili tudi dela in naloge javnega uslužbenca.

2.7.2 Vertikalno napredovanje

V ZSPJS vertikalno napredovanje ni posebej urejeno. Postopek in pogoji za napredovanje na zahtevnejše delovno mesto in v višji naziv so urejeni s področnimi predpisi. Vertikalno napredovanje je izvedljivo le v primeru, če obstaja prosto zahtevnejše delovno mesto, na katero javni uslužbenec ali funkcionar napreduje ob izpolnjevanju pogojev. Napredovanje na zahtevnejše delovno mesto je lahko prepuščeno odločitvi delodajalca, ali bo nekdo napredoval na prosto delovno mesto ali pa bo izpeljan javni razpis oziroma premestitev drugega javnega uslužbenca. Pri napredovanju na zahtevnejše delovno mesto v višjem tarifnem razredu je predvideno varovanje doseženega plačnega razreda javnega uslužbenca (Klinar, 2006, str. 72).

2.8 DELOVNA USPEŠNOST JAVNIH USLUŽBENCEV

Vsak javni uslužbenec za vsako leto dela prejme oceno delovne uspešnosti. Delovna uspešnost se ocenjuje glede na (Virant, 2009a, str. 243):

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

Ugotavljanje in ocenjevanje delovne uspešnosti oziroma določitev dela plače za delovno uspešnost je najpomembnejši kratkoročni element gibljivega dela plače, ki je eden ključnih kriterijev za presojo, kako je višina plače povezana z učinkovitostjo in rezultati dela.

Plačni sistem mora menedžerjem v javnem sektorju zagotoviti, da nagradijo nadpovprečno uspešne sodelavce. Temu je namenjen del plače za delovno uspešnost. ZSPJS pozna tri vrste plačila za delovno uspešnost, in sicer (Virant, 2009a, str. 249):

- redno delovno uspešnost,
- delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in
- delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

Redna delovna uspešnost se izplača najmanj dvakrat letno in lahko na individualni ravni doseže največ dve osnovni plači javnega uslužbenca. Če se izrazimo v procentih, znaša masa sredstev za redno delovno uspešnost najmanj 2 % in največ 5 % skupne mase sredstev za osnovne plače. Skupen obseg sredstev za vsako leto se znotraj tega razpona za javne uslužbence določi s kolektivno pogodbo za javni sektor.

Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela se financira iz prihrankov pri plačah in iz posebnih projektov. Organizacija javnega sektorja lahko z restriktivnim zaposlovanjem ali nenadomeščanjem dalj časa odsotnih javnih uslužbencev ustvari določene prihranke, ki jih nameni za dodatno plačilo posebej obremenjenim sodelavcem. Masa sredstev ni posebej omejena in obsega vsa prihranjena sredstva, na individualni ravni pa omejitev znaša 20 % osnovne plače javnega uslužbenca. Na individualni ravni lahko izplačilo znaša do 50 %, omejitev za direktorje pa je 10 % (Virant, 2009a, str. 250). Povečan obseg dela iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu se lahko izplačuje javnim uslužbencem v tistih organizacijah javnega sektorja, ki ustvarjajo tudi tržne prihodke. Tržno dejavnost lahko opravljajo ob soglasju ustanovitelja in na ta način zadovoljijo povpraševanje po svojih storitvah na trgu ter ustvarijo dodatne prihodke. Osnovni pogoj za delitev kakršne koli uspešnosti iz tega naslova je, da subjekt javnega sektorja opravlja storitve javne službe v dogovorjenem obsegu in kakovosti. Dodaten pogoj pa je, da subjekt javnega sektorja ne izkazuje izgube v segmentu javne službe. Šele pod temi pogoji se lahko del presežka prihodkov nad odhodki (največ 60 %) iz naslova tržne dejavnosti razdeli kot povečan obseg dela javnim uslužbencem, ki so pri ustvarjanju tega presežka sodelovali. Za delovno uspešnost se lahko nameni tudi največ 25 % t. i. nejavnih prihodkov za opravljanje javne službe (npr. od prodaje vstopnic na področju kulture) in se tako spodbuja javne zavode k uspešnejšemu poslovanju.

2.9 DODATKI K OSNOVNI PLAČI JAVNIH USLUŽBENCEV

Prejšnji plačni sistem javnega sektorja so razkrojili predvsem dodatki, določeni v številnih področnih predpisih in kolektivnih pogodbah. Snovalci novega plačnega sistema so bili pri dodatkih zato še posebej previdni, kar se kaže v dveh značilnostih plačne ureditve (Virant, 2009a, str. 246):

- dodatek se ne sme določiti za katero koli okoliščino, ki je že ovrednotena v osnovni plači in
- dodatki se lahko določajo samo v kolektivni pogodbi za javni sektor, ne pa tudi v kolektivnih pogodbah dejavnosti in poklicev.

Eden od temeljnih namenov ZSPJS je zmanjšati število in omejiti obseg dodatkov oziroma jih po možnosti vključiti v osnovno plačo delovnega mesta, naziva oziroma funkcije. Pri tem gre predvsem za dodatke, ki pripadajo celotnim kategorijam javnih uslužbencev in so namenjeni zgolj povečevanju plač, hkrati pa bistveno zmanjšujejo preglednost plač v javnem sektorju.

Zakon ZSPJS v 23. členu določa vrste dodatkov, ki pripadajo javnim uslužbencem in funkcionarjem, in sicer (Bohinc, 2004, str. 295):

- 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 oziroma funkcije,
- dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije, in
- dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.

Osnova za obračun dodatkov je osnovna plača zaposlenega ali funkcionarja, če tako določa zakon. Dodatki se naj ne bi več določali parcialno, temveč le z zakonom, uredbo vlade ali kolektivno pogodbo za javni sektor, torej ne več s kolektivnimi pogodbami dejavnosti ter poklicev.

Položajni dodatek je del plače, ki ga prejme javni uslužbenec ali funkcionar za čas, ko zaseda določen položaj, kot je vodstveno delovno mesto ali funkcija. Večinoma se je imenoval funkcijski dodatek. Višino položajnega dodatka za posamezni položaj javnih uslužbencev določi vlada, medtem ko bi se višina položajnega dodatka za posamezno funkcijo določila na podlagi zakona. Višina položajnega dodatka je določena od 5 odstotkov osnovne plače do največ 20 odstotkov osnovne plače (Bohinc, 2004, str. 295).

Dodatek za delovno pravo pa je del plače, s katerim se vrednotijo delovne izkušnje, pridobljene v celotni delovni dobi javnega uslužbenca ali funkcionarja (Bohinc, 2004, str. 295). Višina dodatka na delovno dobo se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor, funkcionarjem pa pripada, kot je za javne uslužbence dogovorjena s kolektivno pogodbo za javni sektor. Višina dodatka za mentorstvo ter za specializacijo, magisterij ali doktorat se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor.

Dodatek za dvojezičnost pripada javnim uslužbencem in sodnikom, sodnikom za prekrške, državnim tožilcem ter državnim pravobranilcem, ki delajo na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, kjer je madžarski ali italijanski jezik tudi uradni jezik, če je znanje jezika narodne skupnosti pogoj za opravljanje dela oziroma funkcije (Bohinc, 2004, str. 296).

Bohinc (2004, str. 296) navaja kolikšen del dodatka za dvojezičnost po ZSPJS pripada določeni skupini javnih uslužbencev, in sicer:

- od 12 % do 15 % osnovne plače za učitelje in ostale strokovne sodelavce v osnovnem in srednjem šolstvu ter vzgojitelje in ostale strokovne delavce v vrtcih,
- od 3 % do 6 % osnovne plače za ostale javne uslužbence,
- do 6 % osnovne plače za sodnike, sodnike za prekrške, državne tožilce ter državne pravobranilce.

Po 31. členu ZSPJS višina vseh dodatkov za manj ugodne delovne pogoje, nevarnost in posebne obremenitve ne sme presegati 15 % osnovne plače. Dodatki so določeni z zakonom oziroma s kolektivno pogodbo za javni sektor (Bohinc, 2004, str. 296).

Javnim uslužbencem pripadajo tudi dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času, in sicer za (Bohinc, 2004, str. 296):

- izmensko delo,
- delo v deljenem delovnem času,
- delo ponoči, v nedeljo in na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan ali praznik, ter
- za delo prek polnega delovnega časa.

Javnim uslužbencem pripadajo tudi dodatki za čas pripravljenosti na domu, delovnem mestu ali določenem kraju ter za dežurstvo, vendar vselej le za čas, ko delajo v času, ki je manj ugoden.

2.10 KOLEKTIVNE POGODBE

Kolektivna pogodba za javni sektor (v nadaljevanju KPJS), je bila najtežja zadeva pri nastajanju novega plačnega sistema, saj je usklajevanje med vladno in sindikalno stranjo potekalo od objave ZSPJS v letu 2002 pa vse do podpisa KPJS v mesecu juniju leta 2008.

KPJS je sestavljena iz naslednjih najpomembnejših sestavin (Šisernik, 2010, str. 13):

- določitev najnižjih plačnih razredov v posameznem tarifnem razredu,
- določitev orientacijskih delovnih mest,
- uvrstitev orientacijskih delovnih mest v plačne razrede,
- določbe o redni delovni uspešnosti,
- določitev višine dodatkov,
- določitev dinamike odprave nesorazmerij,
- določitev splošne ureditve plač in
- določitev višine sredstev za odpravo nesorazmerij za obdobje 2008 do 2009.

Na strani delodajalcev sklepa kolektivno pogodbo vlada. V imenu vlade kot delodajalca pa vodi postopek za sklenitev kolektivnih pogodb ministrstvo, pristojno za sistem plač v javnem sektorju. Prav tako sodelujeta ministrstvo, ki je pristojno za finance, in ministrstvo, ki je pristojno za dejavnost ter reprezentativno združenje lokalnih skupnosti.

Sindikati javnega sektorja so 5. junija 2008 z vlado RS podpisali kolektivno pogodbo za javni sektor. S 1. septembrom je bil tako omogočen predviden vstop vseh javnih uslužbencev v nov plačni sistem. Nov plačni sistem, glede katerega so se vlade in sindikati usklajevali od sprejema zakona o sistemu plač v javnem sektorju, bi naj bil dober tako za delodajalce kot tudi za delojemalce. Prevladovalo je mnenje, da je enoten, pregleden in pravičnejši in fleksibilen. Kolektivne pogodbe je tako podpisalo kar 21 od 27 sindikatov javnega sektorja.

V KPJS je natančneje določena tudi splošna uskladitev osnovnih plač za kasnejše dvoletno obdobje, način odprave plačnih nesorazmerij v osnovnih plačah, redna delovna uspešnost in dodatki ter dežurstva.

2.11 ZAGOTAVLJANJE JAVNOSTI, PREGLEDNOSTI IN PRIMERLJIVOSTI PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

Republika Slovenija ima z zakonom zelo natančno urejena področja varstva osebnih podatkov. Zaradi tega so se v razpravah ob pripravi ZSPJS oblikovala različna mnenja in pogledi; eni so zagovarjali popolno javnost vseh podatkov o plačah v javnem sektorju, spet drugi so zagovarjali varstvo osebnih podatkov in so menili, da bi bile lahko javne le plače funkcionarjev.

Z upoštevanjem rešitev v drugih državah je tako bila v ZSPJS vključena rešitev, ki zagotavlja javnost podatkov o plačah na posameznih delovnih mestih, nazivih in funkcijah. ZSPJS določa, da se individualni podatek o višini dodatka za delovno dobo ne objavi javno, saj se ta podatek veže na konkretnega posameznika (Klinar, 2006, str. 85).

ZSPJS določa izjemo pri plačah javnih uslužbencev v obveščevalnih in varnostnih službah. Zaradi narave njihovega dela in vsebine nalog, ki se nanašajo tudi na obrambne in varnostne interese države, je namreč razumljivo, da je potrebno zagotoviti tajnost delovanja in podatkov, seveda tudi tajnost podatkov o plačah.

Uporabniki proračuna so v skladu z zakonom dolžni posredovati podatke o plačah ministru, pristojnemu za sistem plač v javnem sektorju. Ta podpiše metodologijo za posredovanje podatkov o plačah, ki velja za vse uporabnike proračuna, tudi za lokalne skupnosti. Pristojno ministrstvo za sistem plač v javnem sektorju bo vse zbrane podatke o plačah analiziralo, jih ustrezno obdelalo in jih v primerni obliki posredovalo javnosti ter tako zagotovilo javnost plač v javnem sektorju.

Tabela 4: Povprečno izplačana plača v javnem sektorju RS glede na št. zaposlenih od leta 2004 do leta 2010

December leta:	Izplačane plače zaposlenih po kolektivnih pogodbah		Izplačane plače zaposlenih izven kolektivnih pogodb		SKUPAJ		Verižni indeks
	Število zaposlenih	Povprečna izplačana plača (v EUR)	Število zaposlenih	Povprečna izplačana plača (v EUR)	Število zaposlenih	Povprečna izplačana plača (v EUR)	
2004	146.965	1.389*	3.213	3.068*	150.178	1.425*	/
2005	149.214	1.440*	3.156	3.065*	152.371	1.473*	103,37
2006	150.109	1.494*	3.387	3.113*	153.496	1.529*	103,80
2007	150.856	1.549	3.614	3.222	154.470	1.588	103,86
2008	152.133	1.765	3.803	3.520	155.935	1.808	113,85
2009	153.483	1.787	3.770	3.680	157.252	1.833	101,38
2010	155.506	1.790	3.791	3.555	159.297	1.832	99,95
2011	157.117	1.785	3.752	3.557	160.868	1.826	99,67

Legenda: * Od leta 2004 do leta 2006 so zneski izplačanih plač bili podani v nekdanjih slovenskih tolarjih (SIT) in so preračunani v EUR, po valuti 1EUR = 240 SIT.

Vir: Ajpes, Plače v javnem sektorju – arhiv poročil, marec 2012.

Iz Tabele 4 je razvidno, da se je v vseh letih povečevalo tako število zaposlenih v javnem sektorju RS kot tudi povprečno izplačana plača na posameznika, zaposlenega v javnem sektorju. Leta 2004 je tako povprečna izplačana plača na osebo znašala približno 1.425 EUR. Večji poskok plače zaznamo v letu 2008 – takrat se je plača glede na predhodno leto 2007 povečala za kar 220 EUR oziroma za 13,85 %. Posledico tega povišanja plače lahko pripišemo novemu plačnemu sistemu. Zadnji dve leti ne zaznamo drastičnega povišanja plače, nasprotno, v letu 2010 je povprečna plača na posameznika, zaposlenega v javnem sektorju, znašala celo 1 EUR manj oziroma 0,05 % manj kot v predhodnem letu. Kot razlog za takšno stanje lahko navedemo finančno krizo oziroma recesijo, ki je v tem letu nastopila v RS. Tudi v letu 2011 se je povprečno izplačana plača glede na predhodno leto zmanjšala za 0,33 %. Če pa primerjamo leto 2004 z letom 2011 pa vidimo, da se je v tem času povprečna plača povečala za 28,0 %.

Zaradi uvedbe novega plačnega sistema se je v letih 2008 in 2009 povečalo razmerje ravni bruto plače v dejavnostih javnega sektorja do ravni bruto plače v dejavnostih zasebnega sektorja. V javnem sektorju je namreč takrat zaradi izplačila dveh četrtin odprave plačnih nesorazmerij prišlo do hitre rasti plač. V letu 2007 je bila bruto plača javnega sektorja ob bruto plače zasebnega sektorja višja za 22,7 %, v letu 2009 za 30,6 %, do leta 2013 pa naj bi bila ob dokončanju plačne reforme višja za 35,9 %. Bruto plača na zaposlenega v javnem sektorju je naraščala v povprečju letno za dobre 3 odstotne točke hitreje ob bruto plače v dejavnostih

zasebnega sektorja. Ker je odprava plačnih nesorazmerij sovpadla s časom gospodarske krize, so socialni partnerji v letu 2009 podpisali dva dogovora s pripadajočima aneksoma h kolektivni pogodbi za javni sektor, s čimer sta se izplačala še zadnja dela plačnih nesorazmerij (oktober 2010 in oktober 2011), zaostritev usklajevalnega mehanizma ter začasna ukinitve izplačevanja uspešnosti. Zaradi naštetega je bila rast plač v letu 2009 v javnem sektorju nižja od rasti brez ukrepov. Tudi v letu 2010 je bila rast bruto plače na zaposlenega v javnem sektorju bistveno nižja, kot če bi se ukrepi na področju plač v javnem sektorju ne izvedli. Nominalna rast plač v letu 2010 je bila tako v javnem sektorju 1,4 %, v zasebnem sektorju pa 4,5 % (Primerjava rasti plač v javnem in zasebnem sektorju, 2010).

Tabela 5: Izplačane plače pri pravnih osebah javnega sektorja v letu 2011

Leto 2011	Izplačane plače zaposlenih po kolektivnih pogodbah		Izplačane plače zaposlenih izven kolektivnih pogodb		Skupaj		Verižni indeks
	Število zaposlenih*	Povprečna izplačana plača (v EUR)	Število zaposlenih*	Povprečna izplačana plača (v EUR)	Število zaposlenih*	Povprečna izplačana plača (v EUR)	
Januar	154.296	1.788	3.756	3.563	158.052	1.830	/
Februar	154.673	1.780	3.746	3.565	158.419	1.823	99,62
Marec	155.244	1.784	3.751	3.562	158.995	1.826	100,16
April	155.907	1.790	3.749	3.569	159.656	1.831	100,27
Maj	156.304	1.799	3.754	3.579	160.058	1.840	100,49
Junij	156.544	1.794	3.766	3.572	160.310	1.836	99,78
Julij	155.856	1.773	3.752	3.559	159.607	1.815	98,86
Avgust	155.865	1.770	3.765	3.549	159.630	1.812	99,83
September	156.404	1.777	3.756	3.559	160.159	1.818	100,33
Oktober	156.680	1.790	3.758	3.558	160.439	1.831	100,71
November	156.876	1.793	3.755	3.566	160.631	1.835	100,22
December	157.117	1.785	3.752	3.557	160.868	1.826	99,51

Legenda: * Število zaposlenih na podlagi opravljenih ur.

Vir: Ajpes, Plače v javnem sektorju – arhiv poročil, marec 2012.

Po podatkih Ajpesa se je v prvi polovici leta 2011 število zaposlenih po kolektivnih pogodbah povečevalo, posledično temu so tudi večje vsote povprečno izplačanih plač. Večina zaposlenih je dobivala plače po kolektivnih pogodbah, skoraj 3.600 pa jih je bilo plačanih po posebnih pogodbah. V poletnih mesecih, v juliju in avgustu, se je skupno število zaposlenih v javnem sektorju zmanjšalo. Povprečno izplačana plača se je v mesecu juniju, glede na mesec maj, zmanjšala za 0,22 %, v mesecu juliju glede na junij za 1,14 % in v mesecu avgustu glede na predhodni mesec za 0,17 %. Zmanjšanje povprečno izplačane plače v javnem sektorju zaznamo

tudi na začetku in na koncu leta 2011. Zmanjšanje plač bi lahko pripisali varčevalnim ukrepom interventne narave, ki so se zaradi poslabševanja gospodarskega in javnofinančnega položaja sprejemali vse od leta 2009. Vsesplošno se je leta 2011 število zaposlenih povečevalo, vendar so bile plače nižje. Če bi se tudi plače povečevale skladno z rastjo števila zaposlenih, bi plača javnega uslužbenca decembra morala znašati 1.857 EUR, kar je za 31 EUR več, kot pa je bilo dejansko stanje.

Zaradi splošnega gospodarskega in javnofinančnega položaja se bodo v javnem sektorju v letu 2012 in 2013 ohranjale omejitve za vidnejšo rast plač. Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 do konca junija ne predvideva uskladitev plač, predpostavili pa so, da bodo ukrepi, ki bodo temu sledili, ohranjali restriktivno plačno politiko v javnem sektorju. To bi privedlo do nominalne stagnacije povprečne plače v javnem sektorju v letih 2012 in 2013, za leto 2014 pa predpostavljajo, da bodo drugi ukrepi za javnofinančno konsolidacijo omogočali politiko plač, ki bi ohranjala njihovo nespremenjeno realno raven (Fajić, 2012, str. 26).

3 ANALIZA NOVEGA PLAČNEGA SISTEMA

3.1 FINANČNI UČINKI NOVEGA PLAČNEGA SISTEMA

V tem poglavju bom predstavila finančne učinke novega plačnega sistema v javnem sektorju. Ker je bil plačni sistem uveden avgusta 2008, po zaključku usklajevanj in pogajanj z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja, se bodo podatki nanašali na mesece pred uvedbo novega plačnega sistema in po njej.

Ocena finančnih učinkov uvedbe novega plačnega sistema je narejena na podlagi sklepa Vlade RS, in sicer na podlagi treh presečnih stanj: poročanje uporabnikov proračuna za julij, avgust in oktober 2008. Ocena daje naslednje rezultate: dejanski obseg sredstev za odpravo nesorazmerij za mesec avgust znaša 28,4 mio EUR (bruto/bruto), za mesec oktober pa 31,1 mio EUR (bruto/bruto). Povprečje za obdobje avgust–december 2008 znaša 29,9 mio EUR (bruto/bruto), skupna sredstva za odpravo plačnih nesorazmerij v obdobju avgust–december 2008 pa znašajo 149,4 mio EUR (bruto/bruto) (Analiza finančnih učinkov prehoda na nov plačni sistem javnega sektorja, 2009).

Analiza sistematizacij delovnih mest je pokazala, da so uporabniki proračuna ob prehodu na nov plačni sistem izvajali tudi reorganizacije, kar pa ni bilo predvideno s prehodom na nov plačni sistem in je vplivalo predvsem na višje finančne učinke prehoda. Na podlagi podatkov o spremembi v strukturi delovnih mest (med V. in VII/2. tarifnim razredom) znaša reorganizacija (t. j. finančni učinek višanja delovnih mest) 53,0 mio EUR (bruto/bruto). Delovna mesta V. in VI. tarifnega razreda tako postanejo delovna mesta VII/1 in VII/2. tarifnega razreda, kar pomeni, da bi ob predpostavki razporejanja javnih uslužbencev v novem plačnem sistemu na delovna mesta enake zahtevnosti, na katera so bili razporejeni pred prehodom v nov plačni sistem, sredstva za odpravo nesorazmerij znašala 94,4 mio EUR (bruto/bruto) (Analiza finančnih učinkov prehoda na nov plačni sistem javnega sektorja, 2009). Finančni učinki prehoda na nov

plačni sistem za celotni javni sektor ter posebej za javno upravo in javne službe, kateri skupaj tvorita javni sektor, so prikazani v tabelah od 6 do 11.

Javni sektor je sestavljen iz naslednjih podskupin (Analiza finančnih učinkov prehoda na nov plačni sistem javnega sektorja, 2009):

- 1.1. Nevladni proračunski uporabniki
 - 1.2.1. Vladne službe
 - 1.2.2. Ministrstva in organi v sestavi
 - 1.2.3. Upravne enote
- 2.1. Občine
- 3.1. Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja vzgoje, izobraževanja in športa
- 3.2. Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja zdravstva
- 3.3. Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja socialnega varstva
- 3.4. Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja kulture
- 3.5. Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja raziskovalne dejavnosti
- 3.6. Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja kmetijstva in gozdarstva
- 3.7. Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja okolja in prostora
- 3.9. Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja gospodarskih dejavnosti
- 3.10. Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja malega gospodarstva in turizma
- 3.11. Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja javnega reda in varnosti
- 3.15. Agencije
- 4.1. Skladi in drugi izvajalci obveznega socialnega zavarovanja
- 4.2. Javni skladi in ravni države
- 4.3. Javni skladi in ravni občin
- 6.1. Samoupravne narodnostne skupine

Podskupine od 1.1. do 6.1. sestavljajo **javni sektor** v skladu z definicijo javnega sektorja po ZSPJS; podskupine od 1.1. do 2.1. so združene v pojem **javna uprava**, podskupine od 3.1. do 6.1. pa so združene v pojem **javne službe**.

Tabela 6: Verižni indeksi povprečno izplačane bruto plače, števila zaposlenih po kolektivnih pogodbah in obsega sredstev za izplačane bruto plače v javnem sektorju, javni upravi ter javnih službah decembra 2008 glede na julij 2008

	Javni sektor	Javna uprava	Javne službe
Verižni indeks povprečno izplačane bruto plače za december 2008 glede na julij 2008	109,2	104,2	111,0
Verižni indeks obsega sredstev za izplačane bruto plače za december 2008 glede na julij 2008	110,4	103,5	112,5
Verižni indeks števila zaposlenih za december 2008 glede na julij 2008	101,1	99,3	101,8

Vir: Analiza finančnih učinkov prehoda na nov plačni sistem javnega sektorja, 2009.

Tabela 6 prikazuje, da se je povprečno izplačana bruto plača za december 2008 glede na julij 2008 za javni sektor povečala za 9,2 %, za javno upravo 4,2 % in za javne službe 11,0 %, kar pomeni, da so javne službe relativno pridobile glede na javno upravo, saj je bilo julija stanje obratno.

Obseg sredstev za izplačane bruto plače za december 2008 glede na julij 2008 se je za javni sektor povečal za 10,4 %, v javni upravi za 3,5 % in v javnih službah za 12,5 %. Število zaposlenih se je od julija 2008 do decembra 2008 v javnem sektorju povečalo za 1,1 %, v javnih službah se je povečalo za 1,8 %, medtem ko se je v javni upravi znižalo za 0,7 %.

V naslednjih dveh tabelah so predstavljeni podatki za javni sektor, ki se nanašajo na gibanje števila zaposlenih, povprečno izplačano bruto plačo (v EUR) in obseg sredstev za izplačane bruto plače (v mio EUR) v času pred uvedbo novega plačnega sistema za zaposlene po kolektivnih pogodbah in zaposlene po drugih pravnih podlagah in po njej.

Tabela 7: Število zaposlenih, povprečna izplačana bruto plača in bruto plača (v mio EUR) v javnem sektorju za zaposlene po kolektivnih pogodbah

JAVNI SEKTOR	Julij 2008	December 2008	Indeks
Št. zaposlenih	150.882	152.579	101,1
Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.628	1.777	109,2
Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	245,6	271,1	110,4

Vir: Analiza mesečnega gibanja plač za obdobje januar 2008– november 2009 v javnem sektorju (javni upravi, javnih službah in podskupinah javnega sektorja).

Iz Tabele 7 je razvidno, da se je število zaposlenih v javnem sektorju po uvedbi novega plačnega sistema povečalo za 1,1 %. Prav tako se je nominalno povečala povprečna bruto plača javnih uslužbencev zaposlenih po kolektivnih pogodbah, in sicer iz 1.628 EUR v juliju 2008 na 1.777 EUR v decembru istega leta (glej sliko št. 1). Obseg sredstev za izplačevanje plač javnim uslužbencem v javnem sektorju je julija 2008 znašal 245,6 mio EUR in se je do decembra istega leta povečal za 10,4 %, torej na 271,1 mio EUR.

V Tabeli 8 vidimo, da se je povečalo tudi število zaposlenih v javnem sektorju, zaposlenih po drugih pravnih podlagah, v obdobju od julija 2008 do decembra 2008, in sicer za 1,7 %. Povprečna bruto plača javnih uslužbencev, zaposlenih po drugih pravnih podlagah, je v juliju 2008 znašala 3.538 EUR in se je do decembra 2008 povečala za 0,5 % na 3.556 EUR, obseg sredstev za izplačevanje plač zaposlenim po drugih pravnih podlagah, pa se je v tem istem obdobju povečal za 2,3 %.

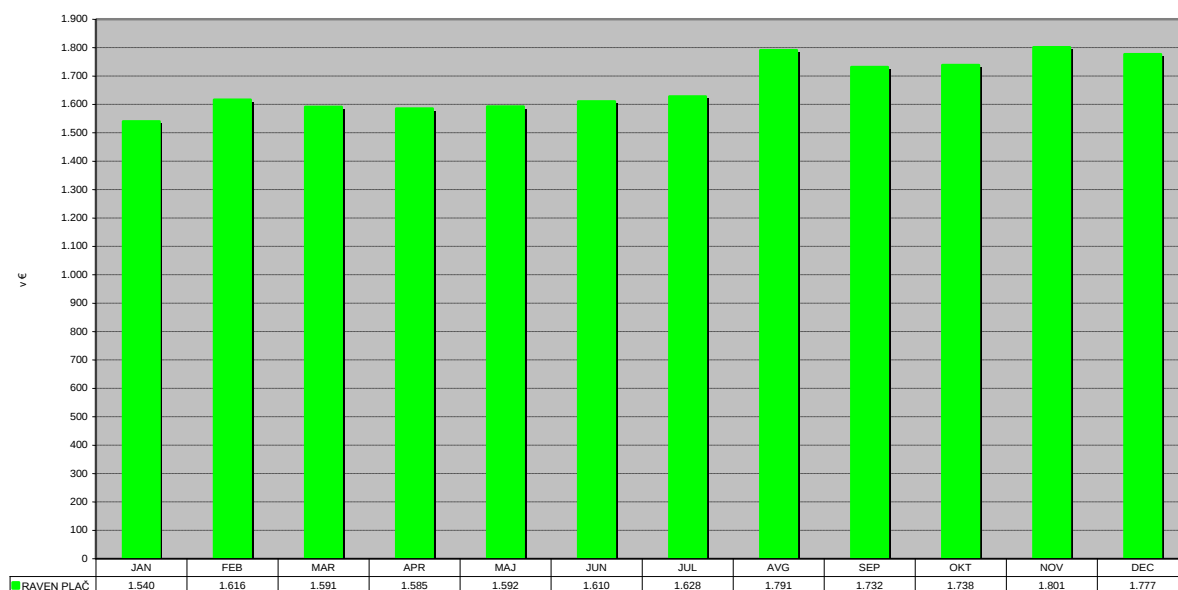
Tabela 8: Število zaposlenih, povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačane bruto plače v javnem sektorju za zaposlene po drugih pravnih podlagah

JAVNI SEKTOR	Julij 2008	December 2008	Indeks
Št. zaposlenih	3.738	3.803	101,7
Povprečna izplačana bruto plača v EUR	3.538	3.556	100,5
Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	13,2	13,5	102,3

Vir: Analiza mesečnega gibanja plač za obdobje januar 2008–november 2009 v javnem sektorju (javni upravi, javnih službah in podskupinah javnega sektorja).

Če primerjamo Tabeli 7 in 8, vidimo, da se je število zaposlenih po drugih pravnih podlagah v primerjavi s številom zaposlenih po kolektivnih pogodbah, v obdobju od julija 2008 do decembra 2008, povečalo za 0,6 odstotne točke. V istem obdobju se je povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačevanje plač v javnem sektorju za zaposlene po drugih pravnih podlagah povečal manj kot pa za zaposlene po kolektivnih pogodbah.

Slika 1: Nominalna raven povprečnih mesečnih izplačanih plač (v EUR) javnim uslužbencem v javnem sektorju v obdobju januar 2008–december 2008



Vir: Analiza finančnih učinkov prehoda na nov plačni sistem javnega sektorja, 2009.

Slika 1 prikazuje, kako se je po uvedbi novega plačnega sistema nominalna raven povprečnih izplačanih plač javnim uslužbencem dvignila.

Tabela 9: Število zaposlenih, povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačane bruto plače v javni upravi

JAVNA UPRAVA	Julij 2008	December 2008	Indeks
Št. zaposlenih	41.772	41.460	99,3
Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.650	1.719	104,2
Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	68,9	71,3	103,5

Vir: Analiza finančnih učinkov prehoda na nov plačni sistem javnega sektorja, 2009.

Iz Tabele 9 je razvidno, da je število zaposlenih v javni upravi julija 2008 znašalo 41.772, decembra leta 2008 pa 41.460, kar pomeni, da se je zmanjšalo za 0,7 %. Povprečna izplačana bruto plača se je decembra leta 2008 glede na julij 2008 nominalno povečala iz 1.650 EUR na 1.719 EUR, kar znaša 4,2 %, obseg sredstev za izplačilo bruto plače pa se je iz 68,9 mio EUR povečal na 71,3 mio EUR, kar znaša 3,5 %.

Tabela 10: Število zaposlenih, povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačane bruto plače v javnih službah

JAVNE SLUŽBE	Julij 2008	December 2008	Indeks
Št. zaposlenih	109.061	111.067	101,8
Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.620	1.799	111,0
Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	177,6	199,8	112,5

Vir: Analiza finančnih učinkov prehoda na nov plačni sistem javnega sektorja, 2009.

Iz Tabele 10 je razvidno, da je število zaposlenih v javni upravi julija 2008 znašalo 109.061, decembra leta 2008 pa 111.067, kar pomeni, da se je povečalo za 1,8 %. Povprečna izplačana bruto plača se je decembra leta 2008 glede na julij 2008 nominalno povečala iz 1.620 EUR na 1.799 EUR, kar znaša 11 %, obseg sredstev za izplačilo bruto plače pa se je iz 177,6 mio EUR povečal na 199,8 mio EUR, kar znaša 12,5 %.

V nadaljevanju so predstavljene posamezne podskupine javnega sektorja in njihovo gibanje števila zaposlenih v javnem sektorju, povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačilo plač javnih uslužbencev, zaposlenih po kolektivnih pogodbah. Z indeksom prikazujemo primerjave za mesec december 2008, glede na mesec julij 2008.

Tabela 11: Število zaposlenih, povprečna izplačana bruto plača in obseg sredstev za izplačane bruto plače za posamezne podskupine javnega sektorja

Podskupine javnega sektorja	Število zaposlenih in bruto plače	Julij 2008	December 2008	Indeks
Nevladni proračunski uporabniki	Št. zaposlenih	732	698	95,4
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	2.029	2.095	103,3
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	1,486	1,462	98,4
Vladne službe	Št. zaposlenih	1.329	1.289	97,0
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	2.035	2.170	106,6
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	2,705	2,797	103,4
Ministrstva in organi v sestavi	Št. zaposlenih	28.594	28.188	98,6
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.713	1.780	103,9
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	48,987	50,164	102,4
Upravne enote	Št. zaposlenih	2.743	2.644	96,4
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.384	1.445	104,4
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	3,795	3,820	100,7
Pravosodni proračunski uporabniki	Št. zaposlenih	3.511	3.563	101,5
Pravosodni proračunski uporabniki	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.189	1.246	104,8
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	4,173	4,439	106,4
Občine	Št. zaposlenih	4.249	4.397	103,5
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.537	1.592	103,6
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	6,532	7,002	107,2
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja vzgoje, izobraževanja in športa	Št. zaposlenih	53.301	54.862	102,9
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.701	1.795	105,5
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	90,662	98,452	108,6
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja zdravstva	Št. zaposlenih	31.314	31.165	99,5
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.636	1.972	120,5
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	51,215	61,444	120,1
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja socialnega varstva	Št. zaposlenih	10.029	10.213	101,8
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.130	1.300	115,0
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	11,336	13,272	117,1
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja kulture	Št. zaposlenih	5.959	5.981	100,4
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.541	1.808	117,3

»se nadaljuje«

»nadaljevanje«

Podskupine javnega sektorja	Število zaposlenih in bruto plače	Julij 2008	December 2008	Indeks
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja kulture	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	9,185	10,816	117,6
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja raziskovalne dejavnosti	Št. zaposlenih	2.369	2.423	102,3
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	2.030	2.144	105,6
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	4,809	5,195	108,0
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja kmetijstva in gozdarstva	Št. zaposlenih	1.735	1.689	97,3
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.443	1.699	117,7
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	2,503	2,871	114,7
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja okolja in prostora	Št. zaposlenih	176	179	101,7
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.549	1.559	100,6
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	0,273	0,279	102,2
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja gospodarskih dejavnosti	Št. zaposlenih	433	414	95,6
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.212	1.367	112,8
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	0,524	0,567	108,2
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja malega gospodarstva in turizma	Št. zaposlenih	157	120	76,4
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.726	1.723	99,8
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	0,271	0,206	76,0
Javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb s področja javnega reda in varnosti	Št. zaposlenih	622	615	98,9
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.267	1.626	128,3
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	0,788	1,001	127,0
Agencije	Št. zaposlenih	586	654	111,6
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.989	2.284	114,8
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	1,165	1,494	128,2
Skladi in drugi izvajalci obveznega socialnega zavarovanja	Št. zaposlenih	2.644	3.073	116,2
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.711	1.676	98,0

»se nadaljuje«

»nadaljevanje«

Podskupine javnega sektorja	Število zaposlenih in bruto plače	Julij 2008	December 2008	Indeks
Skladi in drugi izvajalci obveznega socialnega zavarovanja	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	4,525	5,150	113,8
Javni skladi na ravni države	Št. zaposlenih	209	217	103,8
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.831	1.878	102,6
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	0,383	0,408	106,5
Javni skladi na ravni občin	Št. zaposlenih	112	115	102,7
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.500	1.556	103,7
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	0,169	0,179	105,9
Samoupravne narodnostne skupnosti	Št. zaposlenih	27	28	103,7
	Povprečna izplačana bruto plača v EUR	1.357	1.589	117,1
	Obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR	0,037	0,044	118,9

Vir: Analiza mesečnega gibanja plač za obdobje januar 2008–november 2009 v javnem sektorju (javni upravi, javnih službah in podskupinah javnega sektorja).

Iz Tabele 11 je razvidno, da se je v povprečju število zaposlenih po prehodu na nov plačni sistem povečalo. Povečala se je tudi zasedenost delovnih mest v višjih tarifnih razredih. Število zaposlenih se je zmanjšalo pri nevladnih proračunskih uporabnikih, v vladnih službah, v ministrstvih in organih v sestavi, v upravnih enotah, v javnih zavodih s področja zdravstva, v javnih zavodih s področja kmetijstva in gozdarstva in v javnih zavodih s področja javnega reda in varnosti. Občutno zmanjšanje števila zaposlenih, za 23,6 %, je bilo v javnih zavodih in med drugimi izvajalci javnih služb s področja malega gospodarstva in turizma. Pri njih je prišlo do sprememb v sistematiziranih in dejansko zasedenih delovnih mestih VII/1 in VII/2 tarifnega razreda.

Tabela prikazuje tudi nekatera večja izstopanja pri izplačilu povprečnih bruto plač. Povprečno izplačana bruto plača se je decembra 2008 glede na julij 2008 občutno povečala v javnih zavodih in pri drugih izvajalcih javnih služb s področja zdravstva, socialnega varstva, kulture, kmetijstva in gozdarstva, javnega reda in varnosti in pri agencijah. Povprečno izplačana bruto plača se je zaposlenim v javnih zavodih in drugim izvajalcem javnih služb s področja zdravstva decembra 2008 glede na julij 2008 povečala za 20,5 %. Ta rast je povezana s prehodom na nov plačni sistem in z napredovanji javnih uslužbencev v višji tarifni razred.

V javnih zavodih s področja kulture se je povprečna izplačana bruto plača decembra glede na julij 2008 povečala za 17,3 %, za približno enak odstotek se je v tej dejavnosti povečala vsota bruto plač. V javnih zavodih s področja kmetijstva in gozdarstva se je povprečna izplačana bruto plača povečala za 17,7 %, obseg sredstev za izplačilo bruto plače v mio EUR, pa se je povečal za 14,7 %. Največja rast izplačila bruto plač decembra 2008 glede na julij 2008 je bila v javnih zavodih s področja javnega reda in varnosti, povečala se je namreč za 28,3 %. Obseg sredstev za

izplačilo bruto plače se je v tej podskupini javnega sektorja povečal za 27 %, za 28,2 % pa se je povečal v agencijah.

Velika odstopanja oziroma povečanja sredstev se kažejo zaradi odprave plačnih nesorazmerij in zaradi spreminjanja (višanja) strukture delovnih mest. Kdo je s plačno reformo največ pridobil, je najbolj vidno iz dodatne analize po podskupinah javnega sektorja, ki prikazuje, koliko dodatnih sredstev je bilo potrebno za plače in koliko sredstev za odpravo nesorazmerij, v obdobju za december 2008 glede na julij 2008. Največ dodatnih sredstev za plače je dobilo zdravstvo, 39 %, izobraževanju je bilo namenjenih 26 % sredstev, socialnemu varstvu 8 %, ministrstvom in organom v sestavi ter kulturi pa 7 %. Analiza po podskupinah javnega sektorja glede sredstev za odpravo nesorazmerij je nekoliko drugačna od strukture dodatnih sredstev za plače v obdobju december 2008 glede na julij 2008. Zdravstvu je bilo dodeljenih 43 % sredstev za odpravo nesorazmerij, izobraževanju 19 %, ministrstvih in organih v sestavi 12 %, socialnemu varstvu 8 % in kulturi 7 % (Analiza plačnih učinkov prehoda na nov plačni sistem javnega sektorja, 2009).

3.2 ODZIVI ZAPOSLENIH IN SINDIKATOV NA NOV PLAČNI SISTEM

8. septembra 2008 so se izplačale prve plače po novem plačnem sistemu. Odzivi zaposlenih v javnem sektorju niso bili najboljши. Zaposleni so ob prvem izplačilu plače po novem plačnem sistemu pričakovali bistveno večje ugodnosti, predvsem v smislu povišanja plač. Prav tako naj ne bi razumeli aneksov in obračunov plač. Nepreglednost je bila za zaposlene še večja zaradi tega, ker je septembrsko izplačilo vključevalo še proračun od maja.

Branimir Štrukelj, glavni tajnik Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (SVIZ-a), je dejal, da so pri nekaterih skupinah ne le napake, ampak tudi napačne uvrstitve. Izrekel je tudi, da je mogoč ugovor na aneks k pogodbi o zaposlitvi, kar pomeni, da ga zaposleni ne podpiše in ugovarja novemu plačnemu sistemu (Plače prvič po novem plačnem sistemu, 2008).

Nezadovoljstvo nad novim plačnim sistemom so prav tako pokazali zaposleni v carinski službi, saj so tudi oni pričakovali od novega plačnega sistema bistveno več. Po besedah Dušana Miščevića, sekretarja Sindikata carinikov Slovenije, je realna plača padla, saj od leta 2003 dobivajo polovično uskladitev z inflacijo. Zaposleni v carinski službi bi naj prav tako ob prvi uskladitvi dobili od 10 do 20 evrov višje plače, največ pa je pridobila 5. tarifna skupina, ki naj bi imela za okoli 80 evrov višje plače (Plače prvič po novem plačnem sistemu, 2008).

Floray Banovec, generalna sekretarka Sindikata delavcev v zdravstveni negi Slovenije, je povedala, da je večina zaposlenih v zdravstveni negi zadovoljnih z novim plačnim sistemom. Nezadovoljstvo se je nanašalo predvsem na večji razkorak med srednjo in diplomirano medicinsko sestro, zaradi praznine z ukinitvijo višje šole za zdravstvene delavce (Plače prvič po novem plačnem sistemu, 2008).

Zdravnikom so dve leti po plačni reformi napovedali zmanjšanje plačila za dežurstvo, zato so ti zagrozili, da bodo v primeru tega ukrepa sami zmanjšali obseg dela. Večina zdravnikov je bila

namreč mnenja, da ob zmanjšanju obsega dela ne bo možno več zagotoviti kakovosti in varnosti zdravljenja. Javnost jih pri tem ni podpirala in je bila za to, da se javnim uslužbencem plače zamrznejo.

Glede na to, da so zdravnikom prav dežurstva prinesla velik odstotek k plači, je nekako logično pričakovati, da se z ukrepi vlade za zmanjšanje plačil dežurstev niso strinjali. Samo za primer lahko navedem, da je v letu 2011 bruto plača kirurga Blaža Trotovska znašala 11.922 EUR; od tega je 4.620 EUR znašala osnovna plača z nadomestili, 601 EUR je prejel za 131 ur pripravljenosti, 713 EUR za 19,5 ure dela v času pripravljenosti, 5.190 EUR je prejel za 115,5 nadure in 798 EUR za povečan obseg dela (Ugovšek, 2011, str. 4).

Nataša Kūs, vodja sindikalne pogajalske skupine za sklenitev kolektivne pogodbe dejavnosti obvezne socialne varnosti, je v intervjuju za Dnevnik dejala, da socialni dialog po prehodu na nov plačni sistem nedvomno ni izpolnil pričakovanj. Ta naj bi doslej »zadovoljivo« potekal le v okviru dogovarjanja za varčevalne ukrepe v javnem sektorju (Poldrugo leto novega plačnega sistema v dejavnosti obvezne socialne varnosti, 2010). Nataša Kūs prav tako navaja, da se je nova vlada kmalu po nastopu mandata soočila s finančnimi posledicami novega plačnega sistema, ki pa so bile višje od predvidenih. Razlike v odstopanjih so bile tako na ravni posameznih dejavnosti in nepravilnosti. Pričakovali so, da bodo nadzore izvajali kompetentni nadzorniki, ki poznajo nov plačni sistem in bodo tako preverjali sistematičnost prehodov in če so bili delavci ob prehodu na nov plačni sistem dejansko razporejeni na delovna mesta na podlagi dela, ki ga opravljajo. Izkazalo se je, da za izvajanje teh nadzorov vlada nima zadostnega števila kompetentnih izvajalcev. V navodilih za izvajanje nadzorov niso bila dosledno upoštevana ključna pogajalska izhodišča za nov plačni sistem, posledično to velja za ugotovitve in ukrepe za odpravo nepravilnosti. V zahtevanih ukrepih je bilo tudi navedeno, da naj delavce, ki delajo povsem enako delo, razporedijo na različna delovna mesta, v različnih tarifnih razredih, na podlagi izobrazbe, ki jo imajo. Torej, po besedah Nataše Kūs, je to v popolnem nasprotju s cilji in namenom uvedbe novega plačnega sistema, za katerega so se pogajali sedem let (Poldrugo leto novega plačnega sistema v dejavnosti obvezne socialne varnosti, 2010).

V letu 2010 se je vlada s takratnim predsednikom Borutom Pahorjem pripravljala na zmanjšanje mase plač v javnem sektorju v letu 2011 za 5 %, saj bi na ta način zmanjšali proračunski primanjkljaj. Javni uslužbenci in njihovi sindikati se s tem niso strinjali, še več, bili so mnenja, da oni niso krivi za proračunski primanjkljaj in zaradi tega ne razumejo, zakaj bi ga mogli zato prav oni reševati. Od vlade so zahtevali, da naj vzamejo tistim, ki so na račun državnega proračuna obogateli. Podobna agonija se je dogajala tudi v letošnjem letu, ko so se sprejemali varčevalni ukrepi in so javnim uslužbencem hoteli zmanjšati plačo do 15 %.

3.3 POMANJKLJIVOSTI NOVEGA PLAČNEGA SISTEMA IN PREDLOGI ZA ODPRAVO LE TEH

Ob prehodu na novi plačni sistem je tako na strani vlade kot na sindikalni strani veljalo prepričanje, da gre za zmago socialnega partnerstva in pomembno pridobitev z vidika transparentnosti sistema in pravičnejše ureditve plačnih razmerij v javnem sektorju, vendar se je

tudi ta sistem v triletnem obdobju uresničevanja v praksi v posameznih segmentih pokazal za pomanjkljivega.

Določene pomanjkljivosti novega plačnega sistema so se pokazale že pri izvajanju posameznih določb ZSPJS in KPJS, zato je Ministrstvo za javno upravo dne 7. 1. 2009 z dopisom pozvalo resorna ministrstva, da posredujejo predloge za odpravo pomanjkljivosti novega plačnega sistema. Namen je bil ugotoviti, katere določbe ZSPJS, kolektivnih pogodb in podzakonskih aktov, izdanih na podlagi ZSPJS, povezanih z uvedbo novega plačnega sistema, povzročajo težave pri izvajanju v praksi oziroma predstavljajo odstopanja, ki v okviru priprav novega plačnega sistema niso bila predvidena. S strani Ministrstva za javno upravo je bil vsem proračunskim uporabnikom posredovan tudi vprašalnik o uvedbi novega plačnega sistema (Analiza učinkov in ugotovljene pomanjkljivosti plačnega sistema v javnem sektorju).

Analiza učinkov in pomanjkljivosti novega plačnega sistema javnega sektorja ter študija o plačnem sistemu slovenskega javnega sektorja, ki jo je v dogovoru z vlado pripravila skupina v okviru Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD, sta pokazali, da obstajata dve skupini pomanjkljivosti novega plačnega sistema, in sicer: prva skupina so pomanjkljivosti v normativni ureditvi posameznih institutov oziroma elementov plačnega sistema, v drugo skupino pa sodijo t. i. sistemske pomanjkljivosti plačnega sistema.

V prvo skupino sodijo ugotovljene pomanjkljivosti pri ureditvi posameznih elementov plačnega sistema, pri čemer gre za spremembe, ki ne posegajo v samo načelo sistemskega urejanja plačnega sistema. Tukaj gre predvsem za neustrezno normativno ureditev posameznih instrumentov plačnega sistema (za ureditev napredovanja, delovne uspešnosti itd.) in za neustrezna vrednotenja posameznih delovnih mest ter nazivov.

Sistemske pomanjkljivosti plačnega sistema pa temeljijo na ugotovitvi o spremembi plačnega sistema za doseg naslednjih ciljev (Androjna et al., 2011, str. 9):

- uvedbo instrumentov za upravljanje stroškov plač zaposlenih v javnem sektorju v odvisnosti od javnofinančnih in makroekonomskih kazalnikov v konkretnem proračunskem letu,
- uvedbo večje možnosti upoštevanja specifičnosti posameznih delov javnega sektorja pri urejanju plač zaposlenih, na primer v storitvenem delu javnega sektorja v primerjavi z upravnim delom,
- spremembo plačnega sistema v smeri večje fleksibilnosti in manjših avtomatizmov pri določanju plače konkretnemu javnemu uslužbencu ob zaposlitvi, premestitvi oziroma sklenitvi pogodbe o zaposlitvi na drugo delovno mesto in ob napredovanju v višji plačni razred.

Temeljni namen študije OECD (2012), je bil opredeliti mogoče ukrepe za povečanje učinkovitosti in uspešnosti celotnega javnega sektorja s sodobnimi mehanizmi upravljanja, zlasti glede na zaostrene makroekonomske in javnofinančne okoliščine. Pri pripravi študije so pregledali veljavne normativne akte, vključno s kolektivnimi pogodbami, izvedli so strukturirane intervjuje s različnimi ciljnimi skupinami (s strokovnjaki in z zaposlenimi na področju sistema plač, s predstavniki aktualne vlade in vlade v času uvedbe novega plačnega sistema ter s predstavniki reprezentativnih sindikatov javnega sektorja). Naredili so tudi mednarodno

primerjavo plačnih sistemov javnega sektorja držav članic OECD in Slovenije. Študija OECD zgolj ponuja mogoče načine reševanja problematike pomanjkljivosti novega plačnega sistema javnega sektorja v obliki priporočil. Ne osredotoča se le na sam plačni sistem, temveč med drugim tudi na pogoje za njegovo delovanje oziroma prilagajanje glede na aktualne gospodarske in javnofinančne razmere.

Strokovnjaki OECD ugotavljajo, da je novi plačni sistem dejansko vnesel red v smislu enotne uporabe temeljnih pravil za ves javni sektor ter pomembno prispeval k transparentnosti plač v javnem sektorju, vendar pa po drugi strani prav ta red vključuje premajhno fleksibilnost, kar je ena temeljnih pomanjkljivosti novega plačnega sistema. Prav tako menijo, da slovenski javni sektor po vzoru drugih držav članic OECD potrebuje neko stopnjo avtonomije glede na specifičnost posameznih dejavnosti, ciljev in organizacijskih potreb, česar pa ni mogoče zagotoviti ob popolnoma centraliziranem plačnem sistemu.

Konkretna priporočila OECD (2012) so naslednja:

- Nadaljnja reforma plačnega sistema v Sloveniji mora biti usmerjena v večjo stopnjo avtonomije menedžmenta in proračunskih uporabnikov, da svojo plačno politiko prilagajajo kadrovskim načrtom in poslovnim potrebam. Zagotoviti je potrebno tudi ohranitev enotnih pravil določanja plač v celotnem javnem sektorju in ustvariti pogoje za aktivno fiskalno politiko.
- Za skladno in učinkovito upravljanje plačnega sistema v javnem sektorju bi bilo potrebno vzpostaviti centralno službo, ki bi bila odgovorna za strateško upravljanje in bi imela pregled tudi nad celotnim sistemom človeških virov v javnem sektorju.
- Odločiti bi se morali za postopno reformno strategijo, ki bi vključevala dosedanje izkušnje o prednostih in slabostih tega sistema ter poglobljen socialni in politični dialog, ki bi omogočal vzpostavitev kompetenc in resursov za decentralizirano upravljanje človeških virov.
- Sedanji sistem proračunskega financiranja bi bilo potrebno revidirati in vzpostaviti normativni okvir za uporabo »top-down« financiranja, pri tem pa uveljaviti enotne omejitve v zvezi z decentraliziranim sistemom določanja plač.
- Prekiniti bi bilo potrebno prakso avtomatične indeksacije plač v odvisnosti zgolj od inflacije. Letno usklajevanje plač ne bi smelo temeljiti zgolj na določenem odstotku uskladitve glede na inflacijo, temveč bi pri tem morali upoštevati tudi konkurenčnost slovenskega gospodarstva, gibanje plač v zasebnem sektorju, makroekonomske kazalnike itd.
- Razveljavi naj se neposredna povezava med kadrovskim načrtom in proračunskim financiranjem z uvedbo jasnih omejitev glede decentraliziranega upravljanja človeških virov. S tem bi omogočili aktivnejšo vlogo menedžmenta pri načrtovanju kadrovskih resursov in upravljanja kompetenc v organizaciji.
- Zmanjšati bi bilo treba obseg zakonodajnih in drugih norm, ki urejajo plačni sistem javnega sektorja. S tem bi se ponovno povečala vloga vlade in menedžmenta proračunskih uporabnikov pri aktivnem upravljanju človeških virov.
- Zaradi ponovne vzpostavitve medsebojnega zaupanja, upošteva odgovornosti, ki imajo vlada in sindikati javnega sektorja, bi bilo treba obnoviti konstruktivni socialni dialog. To vključuje obvezno sklepanje kolektivnih pogodb, poleg tega pa bi bilo potrebno jasno

razmejiti, kaj je predmet političnega odločanja in kaj je predmet relacije na ravni delodajalec – delojemalec.

- Zadnje priporočilo študije OECD pa je uvedba dvotirnega pogajalskega modela. To je model pogajanj po vzoru nekaterih skandinavskih držav, kar pomeni, da bi na državni ravni imeli kolektivno pogodbo, ki bi definirala temeljna pravila plačnega sistema, medtem ko bi bila večina vprašanj v zvezi z urejanjem plač prepuščena ureditvi v kolektivnih pogodbah na ravni dejavnosti oziroma poklicev ali na ravni posameznih proračunskih uporabnikov.

Študija OECD je tako zelo koristen pripomoček za nadaljnjo reformo plačnega sistema javnega sektorja v Sloveniji v smislu odprave njegovih pomanjkljivosti, hkrati pa tudi ustrezno orodje za kreiranje politike plač in pogajanja z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja o nadaljnjih korakih pri urejanju plač v javnem sektorju.

SKLEP

Javni sektor v Sloveniji s približno 160.000 zaposlenimi je v sedanji gospodarski krizi pogosto tarča kritik, da je neučinkovit oziroma da gre za nesorazmerja med rezultati in številom zaposlenih ter stroški za delovanje. V tem pogledu je tako splošna sodba javnosti, da je javni sektor prevelik in premalo učinkovit v tistem delu, ki se nanaša na delovanje javne uprave, vendar pa nekatere mednarodne organizacije, kot so OECD, ugotavljajo, da je preveč zaposlenih v drugih segmentih javnega sektorja, npr. v šolstvu.

Poleti 2008 je javni sektor v Sloveniji stopil v nov plačni sistem, kot rezultat šestletnega pogajanja med Vlado Republike Slovenije in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. O nujnosti vstopa v novi plačni sistem je bilo doseženo soglasje med socialnimi partnerji, saj je stari plačni sistem, ki je bil v veljavi od leta 1994, vseboval številne pomanjkljivosti. Osnovni razlog za uvedbo novega plačnega sistema je bil tako vseskozi moto »za enako delo enako plačilo«, česar pa se stari sistem ni držal. Način obračunavanja plač po starem plačnem sistemu je bil glede na raznolikost javnega sektorja v nekaterih primerih zelo samosvoj, nepregleden in neprimerljiv, saj se je izvajal na različne načine, posamezne postavke obračuna plač pa so se pri določanju plače upoštevale različno ali pa se v nekaterih delih javnega sektorja celo niso upoštevale.

Cilj priprave novega zakona je bil torej urediti sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev, zaposlenih v javnem sektorju, in sicer tako, da bi se določilo skupne temelje enotnega sistema plač v javnem sektorju vključno z novimi pravili za določitev, obračun in izplačilo plač zaposlenih v javnem sektorju. Pri tem naj bi sistem poskušal uveljaviti načelo enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, kot tudi zagotoviti preglednost novega plačnega sistema in stimulativnost plač. Pomembno načelo pri pripravi novega plačnega sistema je bilo zmanjšati število dodatkov k plači, omejiti njihov obseg in jih pri odločitvi nove osnovne plače posameznih funkcij in delovnih mest vključiti v njihovo vrednost. Pri tem je bil poudarek predvsem na tistih dodatkih, ki so pripadali posameznim kategorijam zaposlenih v javnem sektorju in so bili namenjeni zgolj povečevanju plač, hkrati pa so vplivali na

nepreglednost takratnega plačnega sistema in oteževali primerjavo plač zaposlenih v javnem sektorju.

Po prehodu na nov plačni sistem se je v povprečju število zaposlenih pri proračunskih uporabnikih povečalo, prav tako se je povečala tudi zasedenost delovnih mest v višjih tarifnih razredih, zato je nesporno, da je prehod na nov plačni sistem, ne le zaradi odprave plačnih nesorazmerij, temveč tudi zaradi višanja strukture delovnih mest, povzročil dvig finančnih posledic. Število zasedenih delovnih mest se je po novem plačnem sistemu v javnem sektorju povečalo na področju javnih služb, medtem ko se je v javni upravi v povprečju to število zmanjšalo. Največji porast števila zasedenih delovnih mest je bil v I. in v VIII. tarifnem razredu. Pri slednjem je porast števila zasedenih delovnih mest posledica določb ZSPJS, na podlagi katerih se delovna mesta, za katera se zahteva državni pravniški izpit in specializacija v zdravstvu, uvrščajo v VIII. tarifni razred. Na delovnih mestih, kjer so ekstremno visoki indeksi rasti, je zelo malo zaposlenih, zato to bistveno ne vpliva na finančne posledice uvedbe novega plačnega sistema.

Finančna analiza učinkov, ki je bila narejena na podlagi mesecev julija, avgusta in oktobra 2008, je podala rezultate, in sicer, da dejanski obseg sredstev za odpravo nesorazmerij za mesec avgust znaša 28,4 mio EUR, za mesec oktober pa 31,1 mio EUR. Povprečje za obdobje avgust–december 2008 je znašalo 29,9 mio EUR, skupna sredstva za odpravo nesorazmerij v obdobju avgust–december 2008 pa so bila ocenjena na 149,9 mio EUR (Analiza finančnih učinkov prehoda na nov plačni sistem javnega sektorja, 2009). Finančna analiza je tudi potrdila, da so s plačno reformo največ pridobili javni uslužbenci v javnih službah zdravstva, socialnega varstva in kulture.

Čeprav je ob vstopu v nov plačni sistem tako na strani vlade kot tudi sindikatov veljalo prepričanje, da gre za zmago socialnega partnerstva, da bodo ureditve plačnih razmerij v javnem sektorju postale pravičnejše itd., pa se je čez čas uporabe sistema v praksi pokazalo, da ima ta vendarle določene pomanjkljivosti, do katerih so prišli v analizi učinkov in pomanjkljivosti novega plačnega sistema javnega sektorja in v študiji o plačnem sistemu slovenskega javnega sektorja, ki ga je pripravila skupina v okviru Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD.

Oba vira sta prišla do podobnih zaključkov in govorita, da se morajo nujno ohraniti enotna pravila za urejanje plač v celotnem javnem sektorju, ob drugačni ureditvi proračunskega financiranja, jasnih omejitvah v tej zvezi in večji avtonomiji urejanja plač na ravni posameznih skupin proračunskih uporabnikov zaradi specifičnosti posameznih poklicev in na ravni določanja individualne plače javnih uslužbencev. Večja pristojnost vodij za upravljanje človeških virov in plač tako pomeni odmik od postavljenih pravil. OECD je veliko pozornost namenila tudi določanju plače v odvisnosti od dejanskih rezultatov in ukinitvi avtomatizmov, kot je letna uskladitev osnovnih plač, izključno glede na inflacijo. Prav tako je v tej študiji posebej izpostavljeno, da finančna kriza ne bi smela onemogočiti nagrajevanja zaposlenih, ki so pripravljeni delati več in bolje.

Danes imamo v Sloveniji enoten plačni sistem za javni sektor. Povprečna izplačana bruto plača v javnem sektorju je višja od povprečne bruto plače v Sloveniji, vendar obstajajo razlike v višini plač posameznih funkcionarjev in javnih uslužbencev v izhodiščnih plačnih razredih. V gospodarski krizi je vzdrževanje ravni plač javnega sektorja vse pogostejše izpostavljeno. Vlada je s sprejetimi varčevalnimi ukrepi, leta 2010 in nato še sredi leta 2011, zakonsko zamrznila zaposlovanje v javnem sektorju ne glede na sprejete kadrovske in poslovne načrte pri proračunskih uporabnikih za obdobje do konca leta 2012. Slovenska zakonodaja na normativni ravni ustrezno zagotavlja neodvisno delovanje javnega sektorja, vendar je poseganje političnih strank in lobijev v praksi vseeno zelo pogosto.

Razmere na trgu dela kljub zmanjšanju števila brezposelnih oseb obstajajo slabe; povprečna bruto plača se ob rasti v zasebnem sektorju še naprej povečuje. Število delovno aktivnih brez samozaposlenih kmetov se je februarja 2012 zmanjšalo, najbolj pa se je povečalo v javnem sektorju, in sicer v vseh treh dejavnostih. Število registriranih brezposelnih oseb se je v prvih štirih mesecih leta 2012 zmanjšalo, kar je posledica manjšega števila oseb, ki so izgubile delo in večjega števila brezposelnih oseb, vključenih v javna dela. Povprečna bruto plača se je februarja 2012 znova povečala zaradi rasti v zasebnem sektorju, v javnem sektorju pa se je povprečna bruto plača znova znižala (Brložnik, 2012, str.3).

V Sloveniji je junija začel veljati zakon o uravnoteženju javnih financ, ki posega v 45 različnih zakonov in s katerim je sprejet prvi del varčevalnih ukrepov. Posega predvsem v plače v javnem sektorju in v nekatere druge socialne prejemke in pravice. V začetku junija sta se zaposlenim v javnem sektorju tako najprej odpravili preostali dve četrtini plačnih nesorazmerij, nato pa so se vsem znižale plače za 8 %. Lidija Apohal Vučkovič, generalna sekretarka na Ministrstvu za javno upravo, je tako pojasnila: *»Skoraj polovici zaposlenim se bodo plače zato najprej povečale za 8 odstotkov, nato pa znižale za 8 odstotkov«* (V javnem sektorju bodo nove zaposlitve morali odobriti ministri, 2012). V letu 2013 ne bo plačila za delovno uspešnost in ne bo novih napredovanj. Zaposleni v javnem sektorju bodo lahko imeli največ 35 dni dopusta, za posebne pogoje dela bo mogoče dodati le še 15 dni. Kar se tiče regresa, se bo ta izplačal vsem javnim uslužbencem, vendar v manjši vsoti, kot je bil predviden. 692 EUR bodo dobili tisti, ki so v razredih do 13. plačnega razreda, drugim se bo regres znižal. Nad 40. plačnim razredom bo regres za to leto le 100 EUR, v prihodnjem letu pa ga naj ne bi bilo več (V javnem sektorju bodo nove zaposlitve morali odobriti ministri, 2012).

V trenutnih varčevalnih ukrepih Slovenije se dnevno srečujemo z dialogi med vlado in sindikati v javnem sektorju. Za krizo, ki je prisotna, niso krivi ne zaposleni, in tudi ne javni sektor, ki je v Sloveniji manjši od povprečja v EU. Javni sektor bi moral upoštevati makroekonomske okvire delovanja gospodarstva in deliti usodo podjetij. Če prihaja do velikega odpuščanja, nezaposlovanja in zniževanja plač v zasebnem sektorju, kar se odraža na manjših proračunskih prihodkih države, mora tudi javni sektor nositi del bremena poslabševanja gospodarskih razmer. Potrebno je varčevanje, rezerve so in javni sektor ni na vseh področjih dovolj racionalen. Seveda pa je potrebno ob tem tudi poskrbeti, da bodo bremena reševanja krize enakomerno porazdeljena med državljane in da ne bodo ukrepi nesorazmerno in neracionalno prizadeli javnega sektorja tako, da bo ogroženo njegovo kakovostno delovanje v prihodnje.

LITERATURA IN VIRI

1. *AJPES (2012) – Plače v javnem sektorju – Arhiv poročil*. Najdeno 15. februarja 2012 na spletnem naslovu http://www.ajpes.si/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/Arhiv
2. *Analiza finančnih učinkov prehoda na nov plačni sistem javnega sektorja* (2009, 6. april). Najdeno 7. aprila 2012 na spletnem naslovu <http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=3560>
3. *Analiza mesečnega gibanja plač za obdobje januar 2008 - november 2009 v javnem sektorju (javni upravi, javnih službah in podskupinah javnega sektorja)*. Najdeno 10. januarja 2012 na spletnem naslovu http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/organizacija_kadri_in_place/placni_sistem/analiza_zaposlenosti_in_plac/index.html
4. *Analiza prehoda javnih uslužbencev na področju kulture v javnem sektorju v nov plačni sistem* (2009). Najdeno 5. aprila 2012 na spletnem naslovu http://www.arhiv.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/analiza_plac.pdf
5. *Analiza učinkov in ugotovljene pomanjkljivosti plačnega sistema v javnem sektorju* (b.l.). Najdeno 24. aprila 2012 na internetnem naslovu http://www.scs.si/index_files/analiza-PS-SJS.pdf
6. Androjna, I., Golobič, N., Kološa Rop, J., Korade Purg, Š., Legat Čož, N., Ramšak Pešec, M., & Vidič, B. (2011). *Kadrovske informacije*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Najdeno 22. februarja na spletnem naslovu http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/01_34_KADR_INFO_SLO_korektura.pdf
7. Anketa dela (2010, 30. avgust). Javnost podpira zamrznitev plač javnim uslužbencem. *Delo*, str. 2.
8. Apohal Vučkovič, L., & Mihovar Blobokar, K. (2008). *Sistem plač v javnem sektorju*. Maribor: De VESTA.
9. Bailey, S. J. (1995). *Public sector economics: theory, policy and practice*. London: Macmillan.
10. Bailey, S. J. (2002): *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave.
11. Bertoncelj Popit V. (2011, 23. avgust). Zaposlenih v javnem sektorju še več, ne manj. *Delo*. Najdeno 27. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/gospodarstvo/makromonitor/zaposlenih-v-javnem-sektorju-se-vec-ne-manj.html>
12. Bohinc, R. (2004). *Delovna in uslužbenska razmerja*. Ljubljana: GV založba.

13. Borak, N. (1996). *Ekonomski vidiki pokojninske ureditve*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
14. Brejc, M. (2004). *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
15. Brezovnik, B. (2008). *Izvajanje javnih služb in javno – zasebno partnerstvo*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
16. Brložnik, J. (2012). *Ekonomsko ogledalo*. UMAR. Ljubljana.
17. Brus, P. (2002). *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)*. Ljubljana: GV založba.
18. Čater, N., & Benkovič, A. (2004). *Zakon o javnih uslužbencih v praksi s komentarji in vzorci*. Ljubljana: Finac.
19. Dimnik, L. (2007, 19. december). Plačna reforma znižuje sodniške plače, sodnikom dovolj ponižanja. *Dnevnik*. Najdeno 22. aprila 2012 na spletnem naslovu http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/288219
20. Dimnik, L. & Dernovšek, I. (2007, 20. december). Sodniki proti plačni reformi. *Dnevnik*. Najdeno 22. aprila 2012 na spletnem naslovu http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/288444
21. Fajić, L. (2012): *Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2012*. UMAR. Ljubljana.
22. Ferfila, B., Kovač, P., & Žurga, G. (2002). *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Ferfila, B., Kovač, P., & Loxley, J. (2007). *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Haček, M. (2001). *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Haček, M. (2009). *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Klinar, I. (2006). *Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev*. Ljubljana: GV založba.
27. Kljun, M., Pevcin, P., Andoljšek, Ž., & Aristovnik, A. (2005). *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
28. Kolektivna pogodba za javni sektor. *Uradni list RS* št. 57/2008, 3/2009, 16/2009, 23/2009, 33/2009, 48/2009, 91/2009, 8/2010 Odl.US: U-1-244/08-14, 31/2010, 83/2010, 89/2010, 59/2011, 6/2012.
29. Korade Purg, Š., Brus, P., & Koželj Sladič, B. (2006). *Zakon o javnih uslužbencih: ZJU-UPB2: uradno prečiščeno besedilo*. Ljubljana: GV založba.
30. Kovač, S. (2012, 19. april). Slovenija ima rekordne plače v javnem sektorju. *Finance*. Najdeno 12. maja 2012 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/350011>

31. *Ministrstvo za finance – plačna lestvica*. Najdeno 2.6.2012 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2012/priloga_MPJU.pdf
32. *Ministrstvo za javno upravo – plačni sistem*. Najdeno 22. novembra 2011 na spletnem naslovu http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/organizacija_kadri_in_place/placni_sistem/index.html
33. *Nacionalni sistem integritete (b.l.)*. Najdeno 7. aprila 2012 na spletnem naslovu <http://nis.integriteta.si/javni-sektor>
34. OECD Public Governance Reviews (2012): *The Public Sector Salary System in Slovenia*. Paris: OECD Publishing.
35. *Plače prvič po novem plačnem sistemu* (2008). Najdeno 24. februarja 2012 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/place-prvic-po-novem-placnem-sistemu/91986>
36. *Poldrugo leto novega plačnega sistema v dejavnosti obvezne socialne varnosti* (2010, 10. april). Najdeno 17. decembra 2011 na spletnem naslovu http://www.dnevnik.si/zaposlitve_in_kariera/aktualno/1042351168
37. *Primerjava rasti plač v javnem in zasebnem sektorju* (2010). Najdeno 17. maja 2012 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/si teme_in_projekti/izhod_iz_krize/place_v_javnem_sektorju/primerjava_rasti_plac_v_javnem_in_zasebnem_sektorju/
38. Repovž, E. (2009, 21. april). Forum 21 o gospodarski krizi. *Delo*. Najdeno 7. novembra 2011 na spletnem naslovu: <http://www.delo.si/clanek/79525>
39. Setnikar Cankar, S., Kljun M., Aristovnik, A., & Pevcin, P. (2008). *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
40. *Slovenija in Jugoslavija: krize in reforme 1968/1988*. (2009). Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino.
41. Sodniške plače na raven poslanskih, ministrskih (2009, 15. januar). *MMC RTV SLO*. Najdeno 23. aprila 2012 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/sodniske-place-na-raven-poslanskih-ministrskih/96133>
42. Šisernik, A. (2010). *Enotna metodologija obračuna plač v javnem sektorju*. Ljubljana: Inštitut za računovodstvo.
43. Število zaposlenih v javnem sektorju močno raste (2011, 16. maj). *MMC RTV SLO*. Najdeno 6. januarja 2012 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/stevilo-zaposlenih-v-javnem-sektorju-mocno-raste/257651>
44. *The Public Sector Salary System in Slovenia* (2011, 2. december). Najdeno 15. marca 2012 na spletnem naslovu http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-public-sector-salary-system-in-slovenia_9789264167551-en
45. Ugovšek, J. (2011, 16. marec). Manj zaposlenih in nižje plače. *Finance*, str. 4.

46. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence. *Uradni list RS št. 53/2008*
47. Uredba o dopolnitvah Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence. *Uradni list RS št. 89/2008*.
48. Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. *Uradni list RS št. 51/2008, 91/2008, 113/2009*.
49. Virant, G. (2008, 9. januar). Sodniki po plače tudi na ustavno sodišče. *MMC RTV SLO*. Najdeno 29. marca 2012 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/sodniki-po-place-tudi-na-ustavno-sodisce/81665>
50. Virant, G. (2009a). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
51. Virant, G. (2009b). *Nov plačni sistem v javnem sektorju – prednosti in priložnosti za izboljšave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri pravni fakulteti.
52. Virant, G. (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
53. *V javnem sektorju bodo nove zaposlitve morali odobriti ministri* (2012, 14. maj). Najdeno 27. maja 2012 na spletnem naslovu: <http://www.rtv slo.si/slovenija/v-javnem-sektorju-bodo-nove-zaposlitve-morali-odobriti-ministri/283065>
54. Vukelić, M. (2012, 12. marec). Oblast močnejša od sodstva. *Delo*. Najdeno 14. marca 2012 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/novice/politika/oblast-mocnejsa-od-sodstva.html>
55. Zakon o interventnih ukrepih (ZIU). *Uradni list RS št. 95/2010*.
56. Zakon o javnih uslužbencih. *Uradni list RS št. 56/2002., 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl.US: U-I136/07-13*.
57. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. *Uradni list RS št. 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 53/2005, 14/2006, 68/2006, 110/2006-UPB6, 20/2009-ZZZPF, 48/2009, 98/2009-ZIUZGK, 13/2010, 59/2010, 85/2010, 94/2010-ZIU, 107/2010, 35/2011, 110/2011-ZDIU12, 40/2012*.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Kratice	1
Priloga 2: Plačne skupine in plačne podskupine v javnem sektorju	2
Priloga 3: Plačna lestvica, veljavna od 1. junija 2012.....	3
Priloga 4: Tarifni razredi	4

Priloga 1: Kratice

KPJS	Kolektivna pogodba za javni sektor
RS	Republika Slovenija
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
NJM	Novi javni management
NPSJS	Novi plačni sistem v javnem sektorju
NUJS	Novo upravljanje javnega sektorja
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj

Priloga 2: Plačne skupine in plačne podskupine v javnem sektorju

Plačne skupine	Plačne podskupine
A – funkcije v državnih organih in lokalnih skupnosti	A1 – predsednik republike in funkcionarji izvršilne oblasti A2 – funkcionarji zakonodajne oblasti A3 – funkcionarji sodne oblasti A4 – funkcionarji v drugih državnih organih A5 – funkcionarji v lokalnih skupnosti
B – poslovodni organi pri uporabnikih proračuna	B1 – ravnatelji, direktorji in tajniki
C – uradniški nazivi v državni upravi in v upravah lokalnih skupnosti ter v drugih državnih organih	C1 – uradniki v drugih državnih organih C2 – uradniki v državni upravi, sodni upravi in upravah lokalnih skupnosti C3 – policisti C4 – vojaki C5 – cariniki C6 – inšpektorji, pazniki in drugi uradniki s posebnimi pooblastili
D – delovna mesta na področju vzgoje, izobraževanja in športa	D1 – visokošolski učitelji in visokošolski Sodelavci D2 – predavatelji višjih strokovnih šol, srednješolski in osnovnošolski učitelji in drugi strokovni delavci D3 – vzgojitelji in drugi strokovni delavci v vrtcih
E – delovna mesta na področju zdravstva	E1 – zdravniki in zobozdravniki E2 – farmacevtski delavci E3 – medicinske sestre/babice/zdravstveni tehniki 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 in javnih gospodarskih zavodih ter pri drugih uporabnikih proračuna	I1 – strokovni delavci
J – spremljajoča delovna mesta	J1 – strokovni delavci J2 – administrativni delavci J3 – drugi strokovni tehnični delavci

Vir: ZSPJS, Uradni list RS, 7. člen, 2012

Priloga 3: Plačna lestvica, veljavna od 1. junija 2012

Plačni razred	Osnovna plača (v EUR)	Plačni razred	Osnovna plača (v EUR)
1	430,80	34	1.571,75
2	448,05	35	1.634,62
3	465,96	36	1.700,01
4	484,61	37	1.768,01
5	503,98	38	1.838,73
6	524,15	39	1.912,28
7	545,09	40	1.988,78
8	566,91	41	2.068,33
9	589,60	42	2.151,04
10	613,18	43	2.237,09
11	637,70	44	2.326,58
12	663,21	45	2.419,64
13	689,73	46	2.516,42
14	717,33	47	2.617,09
15	746,02	48	2.721,76
16	775,86	49	2.830,64
17	806,90	50	2.943,86
18	839,18	51	3.061,62
19	872,74	52	3.184,08
20	907,65	53	3.311,44
21	943,97	54	3.443,91
22	981,72	55	3.581,66
23	1.020,99	56	3.724,91
24	1.061,83	57	3.873,93
25	1.104,29	58	4.028,88
26	1.148,47	59	4.190,03
27	1.194,40	60	4.357,63
28	1.242,18	61	4.531,93
29	1.291,87	62	4.713,22
30	1.343,55	63	4.901,74
31	1.397,29	64	5.097,82
32	1.453,17	65	5.301,72
33	1.511,30		

Vir: Ministrstvo za finance, junij 2012

Priloga 4: Tarifni razredi

Tarifni razred	Uspešno končano izobraževanje oziroma pridobljena usposobljenost, ki je praviloma potrebna za opravljanje delovnih nalog
I	- najmanj 6 razredov 8-letnega osnovno šolskega izobraževanja oziroma 7 razredov 9-letnega - uspešno končano 8 ali 9 letno osnovno šolsko izobraževanje
II	- poklicno usposabljanje po osnovnošolskem izobraževanju
III	- nižje poklicno izobraževanje oziroma poklicno izobraževanje, ki traja manj kot 3 leta
IV	- srednje poklicno izobraževanje oziroma poklicno izobraževanje v trajanju 3 leta ali več
V	- srednje poklicno izobraževanje - poklicno izobraževanje z opravljenim mojstrskim ali temu ekvivalentnim izpitom - maturitetni tečaj z opravljeno maturo - poklicni tečaj z opravljeno maturo - srednje tehniško in drugo strokovno izobraževanje ali - srednje poklicno – tehniško izobraževanje
VI	- višje strokovno izobraževanje - višješolsko izobraževanje, ki omogoča prehodnost v univerzitetnih programih - višješolsko specialistično izobraževanje
VII	- visokošolsko strokovno izobraževanje - univerzitetno izobraževanje
VIII	- podiplomsko specialistično izobraževanje - podiplomsko magistrsko izobraževanje
IX	- doktorat znanosti

Vir: ZSPJS, Uradni list RS, 8. člen, april 2009