

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
univerzitetnega programa**

**PLAČNI SISTEM V JAVNEM SEKTORJU,
NAPREDOVANJE IN NAGRAJEVANJE
DELOVNE USPEŠNOSTI**

Sandra Miletić

Ljubljana, september 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
univerzitetnega programa**

**PLAČNI SISTEM V JAVNEM SEKTORJU, NAPREDOVANJE IN
NAGRAJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI**

Kandidatka:
Številka indeksa:

Sandra Miletić
04034335

Mentor:

red. prof. dr. Zvone Vodovnik

Ljubljana, september 2009

POVZETEK

Plačni sistem v javnem sektorju temelji na zakonski diktaciji, ki ureja pravna pravila in določa plačno politiko za vse tiste, katerim se plače izplačujejo iz javnih sredstev. Uspešen plačni sistem zahteva pregledno, logično in konsistentno pravno ureditev delovnih razmerij in plač, pri čemer je le ta odvisna od nenehnega prilagajanja aktualnim vplivom ter spremembam na področju gospodarskih in negospodarskih dejavnosti. Tako so v slovenskem političnem prostoru med letoma 2002 in 2008 potekala pogajanja vlade in reprezentativnih sindikatov za oblikovanje in usklajevanje novega plačnega sistema, ki bi vzpostavil enoten, pravičen in transparenten sistem plač za vse poklicne skupine znotraj javnega sektorja. Uvedba novosti v plačni politiki je tako v letu 2008 uresničila idejo o vzpostavitvi takšnega sistema, ki bi zaposlenim omogočil napredovanje in nagrajevanje po načelu izkazane delovne uspešnosti. V diplomski nalogi bodo s tem namenom predstavljene ključne faze pravne podlage v postopku napredovanja in nagrajevanja javnih uslužbencev in na podlagi analiz bo pojasnjeno v kolikšni meri je poenotenje pravnih aktov vplivalo na zaposlene in na kadrovske ter plačno politiko na sploh.

Ključne besede: plačni sistem, javni sektor, javni uslužbenec, prehod na nov plačni sistem, napredovanje, nagrajevanje, delovna uspešnost, fluktuacija, absentizem.

SUMMARY

The public sector wage system in Slovenia is based on the statutory provisions which state legal rules and specify the wage system for all those, whose salaries are being disbursed from public funds. A transparent, logical and consistent regulation of employment relationships and salaries is necessary for a wage system to be efficient. The regulation in this particular case depends on incessant adaptation to current influences and changes in the field of commercial and non-commercial activities. From 2002 until 2008, negotiations between the government and the representative unions took place in order to create a new uniform, fair and transparent wage system for all the professional occupations in the public sector. The introduction of novelties to the wage policies in 2008 achieved the purpose of establishing a wage system that would make possible for the employees to earn promotion and to be rewarded according to their work performance. In the following thesis the key phases of the legal basis in the process of promotion and awarding of civil servants will be presented. On the basis of different analyses it will be illustrated, to what degree the unification of legal acts has influenced the civil servants as well as the establishment and wage policy in general.

Key words: wage system, public sector, civil servant, shift to a new pay system, promotion, reward policies, worker performance, fluctuation, absentism.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
1.1 NAMEN IN CILJI DIPLOMSKE NALOGE	1
1.2 METODE DE LA	2
1.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DE LA	3
2 POMEN PLAČE, NAPREDOVANJA IN NAGRAJEVANJA ZA ČLOVEKA	4
3 JAVNI SEKTOR IN ZAPOSLENI V JAVNEM SEKTORJU	6
3.1 OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA	6
3.2 ZAPOSLENI V JAVNEM SEKTORJU	8
3.2.1 Temeljne opredelitve uslužbenskih razmerij v javnem sektorju.....	8
4 PLAČNI SISTEM V JAVNEM SEKTORJU	10
4.1 PREDSTAVITEV PLAČNEGA SISTEMA V JAVNEM SEKTORJU	10
4.1.1 Sestava plače	12
4.2 NOVI SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU	14
4.2.1 Prednosti in slabosti novega plačnega sistema	16
4.2.1.1 Prednosti novega plačnega sistema	16
4.2.1.2 Slabosti novega plačnega sistema	17
4.2.1.3 Potrebne izboljšave v novem sistemu	18
4.2.2 Temeljne razlike med novim in starim sistemom plač v javnem sektorju ...	19
5 NAPREDOVANJE IN NAGRAJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI	23
5.1 SISTEM NAPREDOVANJA V JAVNEM SEKTORJU	23
5.1.1 Pravna ureditev napredovanja javnih uslužbencev.....	24
5.1.1.1 Horizontalno napredovanje v javnem sektorju.....	26
5.1.1.2 Vertikalno napredovanje v javnem sektorju.....	27
5.1.2 Način in postopek ocenjevanja za napredovanje	28
5.1.2.1 Napredovanje menedžerjev v javnem sektorju	30
5.1.2.2 Pravno varstvo javnih uslužbencev	31

5.2	SISTEM NAGRAJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI	33
5.2.1	Postopek ocenjevanja delovne uspešnosti.....	34
5.2.1.1	<i>Redna delovna uspešnost</i>	37
5.2.1.2	<i>Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela.....</i>	37
5.2.1.3	<i>Delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu</i>	39
6	PRIMERJALNA ANALIZA NAPREDOVANJA IN NAGRAJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI PO NOVEM IN STAREM SISTEMU	40
6.1	PRIMERJALNA ANALIZA NA PODROČJU NAPREDOVANJA.....	40
6.1.1	Analiza izpolnjevanja pogojev za napredovanje.....	40
6.1.2	Analiza napredovanja v plačne razrede in v nazive	41
6.1.3	Primerjalna analiza ključnih novosti na področju napredovanja	44
6.2	PRIMERJALNA ANALIZA NA PODROČJU NAGRAJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI.....	45
6.2.1	Primerjalna analiza ključnih novosti na področju nagrajevanja delovne uspešnosti	45
6.3	ANALIZA O NAPREDOVANJU NA IZBRANIH MINISTRSTVIH.....	47
6.3.1	Sklep.....	54
7	ZAKLJUČEK.....	56
	LITERATURA.....	58
	VIRI	60
	SEZNAM SLIK	64
	SEZNAM TABEL.....	64
	SEZNAM GRAFOV.....	64
	PRILOGE	66
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	68

1 UVOD

Tematika plačnega sistema od nekdaj predstavlja eno izmed večno kočljivih vprašanj na področju javnega sektorja. Še posebej sistem napredovanja in nagrajevanja delovne uspešnosti zaposlenega, saj imajo le ti redko besedo ali vlogo pri oblikovanju in sestavi ključnih vprašanj zakonodaje na tem področju. Izoblikovanje primerne plačnega sistema je rezultat kolektivnega sporazuma, ki ga dosežejo vlada in reprezentativni sindikati.

V enotni plačni sistem spadajo vsi tisti, katerim se plača izplačuje iz državnega ali občinskega proračuna oziroma iz drugih javnih sredstev. Na tak način je zagotovljena enotnost in preglednost vseh plač v javnem sektorju (Zeni v: Problemska konferenca na temo novega plačnega sistema, 2008, 4). Primerna podlaga za urejanje plač, dovolj fleksibilen sistem napredovanja in ustrezno motivacijsko nagrajevanje zaposlenih so tri ključna dejstva, s katerimi se lahko izboljša način opravljanja dela uslužbencev, da dosežajo nadpovprečne delovne rezultate. Uveljavljanje menedžerskih orodij, ki se v zasebnem sektorju uporabljajo za plačne namene, se v javnem sektorju prav tako vzpodbujajo za oblikovanje ustreznega plačnega sistema za vse javne uslužbenke.

Pravila, ki narekujejo sistem napredovanja, postajajo bolj zaostrena in predstavljajo podlago za doseg višje plače, ugleda in notranjega zadovoljstva zaposlenih. Javni uslužbenec, ki dokazuje svojo pripadnost in odgovornost pri delu in obenem dosega nadpovprečne delovne rezultate, mora biti za to tudi ustrezno nagrajen, saj pretogi sistemi nagrajevanja, kot se za večino zdi, da se pojavlja v javnem sektorju, zelo nestimulativno delujejo na tiste, ki so pripravljeni delati več in boljše. Javni uslužbenec, ki je predan in dovolj zavzet za delo ne sme biti plačan enako ali le simbolično bolje, kot tisti, ki niso posebej zavzeti za uresničevanje ciljev organizacije (glej Gruban, 2008).

Cilj diplomske naloge ni v razpravljanju o upravičenosti in smiselnosti plačnega sistema, temveč zgolj o predstavitvi njegovih pravnih ureditev na področju napredovanja in nagrajevanja ter ob tem predstaviti ključne primere. Kajti gradnja učinkovitega plačnega sistema, napredovanja in nagrajevanja zaposlenih znotraj tega sistema, predstavljajo temelje pri stimulativnem delovanju celotnih kadrovskega procesov.

1.1 NAMEN IN CILJI DIPLOMSKE NALOGE

Namen diplomskega dela je predstavitev plačnega sistema v javnem sektorju, proučevanje in opredeljevanje celotnega sistema napredovanja javnih uslužbencev in nagrajevanja delovne uspešnosti ter ocenjevanju le-teh, kot ključnega dejavnika v

procesu. Predvsem bom namenila pozornost prikazu, kako sta sistema napredovanja in nagrajevanja določena, kaj implicirata in kako se izvajata. Ob tem bo zajeto preučevanje najnovejših sprememb in dopolnitev, ki so bile sprejete 21. junija 2008 in se začele uporabljati s 1. avgustom 2008.

Namen naloge je tudi osredotočenje na razlike med starim in novim zakonom, njunim posledicam ter razumevanju, v čem je nova ureditev dobra ali slaba.

S pomočjo domače in tuje strokovne literature, internetnih virov, člankov in različnih publikacij nameravam izpostaviti probleme plačnega sistema v javnem sektorju, ki je bil na udaru raznih kritik in izpostavljen nestrinjanju javnosti. Poudarek bo na sistemu nagrajevanja in napredovanja ter njune posledice na spremembe sistemov v javnem sektorju. Z analiziranjem bo predstavljen potek spreminjanja in dopolnjevanja na področju napredovanja in nagrajevanja, ki so nastajale ponavadi ob menjavi vladne pozicije.

Cilj diplomske naloge je izpostavitvev postopka izvedbe, pogoji, ki so določeni in njihovo izpolnjevanje s strani uslužbencev ter način in postopek preverjanja s strani delodajalcev, prehod na nov sistem napredovanja in težave, ki se ob tem pojavljajo ter nastale spremembe z novo ureditvijo. Največja pozornost je namenjena predstavljanju ureditvi in razumevanju tistih pravnih aktov, ki so v veljavi že dalj časa in tistih, ki so postali veljavni s sprejetjem novega plačnega sistema. šlo bo za temeljito razlago splošnih in posamičnih pravnih aktov, ki zajemajo področje sistema plač v javnem sektorju. Cilj diplomskega dela je tudi predstavitev ključnih primerov napredovanja javnih uslužbencev na izbranih ožjih ministrstvih za posamezna leta in preveriti, ali je z novim plačnim sistemom prišlo do sprememb v številu uslužbencev, ki so napredovali v skladu z zakonom in uredbami. Prav tako je cilj naloge, da se podajo ustrezne razlage in pojasnila na pridobljene podatke in prikazane analize.

1.2 METODE DELA

Raziskava bo temeljila na razvojno – zgodovinski metodi. Ob tem bom uporabila vse razpoložljive vire, kot so strokovna literatura domačih in tujih avtorjev, internetne in druge vire, članke, pravna mnenja in vladna pojasnila, na podlagi katerih bo omogočen teoretičen vpogled v področje sistema plač v javnem sektorju. Prav tako bo teoretičen vpogled uporabljen za področje napredovanja in nagrajevanja, kjer bo posvečena večja pozornost opazovanju njunih sprememb in dopolnitev skozi leta.

S pomočjo pravnih mnenj, stališč in pojasnil tako s strani vlade, kot s strani predlagateljev in snovalcev zakona, bom predstavila zakonsko ureditev za omenjena področja, pri čemer bom poskušala pojasniti najkompleksnejša vprašanja.

V diplomskem delu bo uporabljena tudi deskriptivna ali primerjalna analiza za spremembe, ki jih je nov sistem vpeljal na področju napredovanja in nagrajevanja,

ter nepreglednosti in neustreznosti, ki so se pojavljali v predhodnem plačnem sistemu. Na podlagi teh ključnih sprememb bodo soočeni posamezni vidiki ter prednosti in slabosti novega plačnega sistema za opisano področje.

V praktičnem delu diplomske naloge bodo predstavljena števila oziroma delež javnih uslužbencev, ki so napredovali v izbranem letu. Šlo bo za opredelitev podatkov o rasti ali padcu števila uslužbencev, ki so napredovali v izbranih letih na ožjih ministrstvih, obenem pa bom preverila, ali hipoteza o rasti števila javnih uslužbencev, ki so v letu 2008 napredovali zaradi prehoda na nov plačni sistem, drži.

1.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je razdeljeno na dva dela, na teoretični in raziskovalni del. V prvem bom predstavila pravno ureditev plačnega sistema in njegove najnovejše spremembe in novosti, ki jih bom kritično analizirala in predstavila, kot jih je sama javnost ob sprejemu. Prav tako bodo v prvem delu predstavljena in pojasnjena zakonska in podzakonska določila za sistem napredovanja in nagrajevanja delovne uspešnosti javnega uslužbenca. Drugi del bo namenjen prikazu primerjalne analize med starim in novim sistemom za napredovanje in nagrajevanje ter statistična obdelava podatkov o številu uslužbencev, ki so napredovali v posameznem obdobju na posameznem ministrstvu.

Diplomsko delo je zgrajeno iz petih poglavij. V prvem poglavju je predstavljen sociološki vidik pomena plače, napredovanja in nagrajevanja človeka, in kako to vpliva na njega in družbo nasploh. Drugo poglavje bo namenjeno predstavitvi javnega sektorja in zaposlenih znotraj njega za lažje razumevanje, zakaj sistem plač za javni sektor in javne uslužbence tako odstopa in je zakonsko restriktiven.

Tretje poglavje bo zajemal celotni sistem plač in predstavil glavne značilnosti, ki so nastale ob sprejemu novega zakona. Ob tem bom osvetlila prednosti in slabosti, ki so nastale z uveljavitvijo novih določil.

Četrto poglavje bo obravnaval sistem napredovanja in nagrajevanja delovne uspešnosti ter njuno zakonodajo. Tu so predvideni postopki ocenjevanja in preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje in nagrajevanje, pravno varstvo zaposlenih, pravice in obveznosti delavca in delodajalca.

Zadnje peto poglavje je namenjeno primerjalni analizi med starim zakonom (od prvotnega zakona o plačah do vseh njegovih sprememb in dopolnitev) ter novim zakonom, ki je bil sprejet v letu 2008. V drugem delu petega poglavja pa bo prikazana statistična obdelava podatkov in rezultatov na podlagi pridobljenih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.

2 POMEN PLAČE, NAPREDOVANJA IN NAGRAJEVANJA ZA ČLOVEKA

Vsako delo, ki ga človek zavestno opravi ali uporabi pri tem kakršnokoli telesno ali duševno energijo, je lahko uspešno, osvobajajoče in nujno potrebno zanj, za družbo in za gospodarstvo. Po drugi strani je lahko takšno isto delo hkrati tudi stresno, obremenjujoče, nehvaležno in brez pravega bistva. Zato človek za vsako delo, ki ga opravi, prejme plačilo, ki hkrati predstavlja vir preživetja zanj in njegovo družino. Človek je z opravljanjem dela usmerjen k doseganju končnega cilja, to je plačila. Plača je po Slovarju slovenskega knjižnega jezika (SSKJ, 2008) definirana kot vsota, ki jo na določena razdobja dobi zaposleni za svoje delo.

Plača je pomembna sestavina zaposlitvenega razmerja, ki zagotavlja tudi osebni razvoj zaposlenih (Franca in Lobnikar, 2008, str. 52). Ima več vidikov, njen pomen pa je za delavca drugačen kot za delodajalca. Stroškovni vidik plače je na ravni organa ali organizacije najbolj izražen, saj za delodajalca predstavlja neizogiben strošek, ki je pomemben za pridobitev dobička, medtem ko je pri delavcu najbolj izražen socialni vidik plače, saj mu predstavlja pomemben vir preživetja in dohodek, s katerim mu je omogočena zadovoljitev njegovih lastnih interesov in potreb. Socialni vidik plače se kaže tudi v tem, da se višine plač ne določa samo na trgu, ker bi na ta način preveč prevladala močnejša stranka – delodajalec. Zato država poseže v to razmerje in ščiti šibkejšo stran – zaposlenega (z dogovori o politiki plač na državni ravni, minimalno plačo, itd.) (Snoj v: Škaler, 2007, str. 40). Z motivacijskim vidikom plače ustvarja spodbujanje zaposlenih za boljše rezultate dela in ključno vez pri napredovanju in nagrajevanju njegove delovne uspešnosti. Motivacijskemu vidiku je tesno povezan psihološko vedenjski vidik plače s strani zaposlenega, saj se kaže predvsem v možnosti napredovanja, v medsebojnih odnosih med zaposlenimi v organu, v dobrem razumevanju in fleksibilnem delovnim časom.

Plačilo delavca za opravljeno delo je določeno s pogodbo o zaposlitvi, sklenjeno med delavcem in delodajalcem oziroma s sklenitvijo delovnega razmerja po Zakonu o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR). Individualno delovno razmerje pa ni urejeno le s pogodbo o zaposlitvi, namreč poleg ZDR razmerje med delavcem in delodajalcem urejajo tudi drugi pravni viri, ustava, mednarodne pogodbe, državni predpisi, kolektivni sporazumi ter splošni akti delodajalca (glej Vodovnik, 2006, str. 93). Potrebno je tudi poudariti, da so za posebne kategorije zaposlenih izdani predpisi, ki urejajo njihov pravni položaj drugače kot ZDR, ki je namenjen širšemu krogu uslužbenskih razmerij, ki pa se morajo izvajati komplementarno (na primer Zakon o javnih uslužbencih). Pravni akti, ki urejajo delovna razmerja, načeloma določajo, da delavci, ki opravljajo enako delo, prejmejo enako plačilo. Vendar pa v realnosti delavci kljub enaki vrsti dela ne delajo enako. Eni so bolj prizadevni, natančni, eni bolj iznajdljivi. Iz te predpostavke izhaja sistem nagrajevanja in napredovanja, ki je ključen pri motivaciji zaposlenih za dobro opravljeno delo in s tem zagotavlja uspešnost ter konkurenčnost podjetja. Želje po doseganju poslovnih

ciljev ali zahtevanih rezultatov se pojavljajo ne le v zasebnem sektorju, temveč tudi v javnem sektorju, kjer primarni cilj ni maksimizacija dobička, kot pri zasebnem sektorju, pač pa maksimizacija demokracije (Lenart, 2002, str. 36).

Herzbergova dvofaktorska teorija je odvrnila menedžerje od prepričanosti, da je denar glavni motivator zaposlenega pri delu. Zaposlenemu je denar pomembno merilo motivacije za doseganje ciljev, ni pa edini. Tudi napredovanje in nagrajevanje delovne uspešnosti sta pomembna dejavnika pri motivaciji človeka, saj lahko pomenita pridobitev višje plače in sta njena podlaga za napredovanje na novi položaj. Ni rečeno, da so ljudje veliko bolj srečni in motivirani zaradi povečanje plače, saj številne raziskave dokazujejo tudi pomen nedenarnih nagrajevanj pri počutju in motiviranju posameznika. Pri nagrajevanju zaposlenih je potrebno poleg plače upoštevati še nekatere bonitete iz delovnega razmerja: dodelitev službenega vozila in parkirnega mesta v uporabo, službenega stanovanja, pa tudi nekatere druge vidike nagrajevanja: možnost napredovanja in dolgoročni razvoj kariere, priložnost za učenje in razvijanje novih kompetenc, odgovornost, načrtno ustvarjanje sproščene in ustvarjalnega delovnega okolja in s tem zadovoljstva zaposlenih pri delu (Beer v: Vidič, 2008, str. 54).

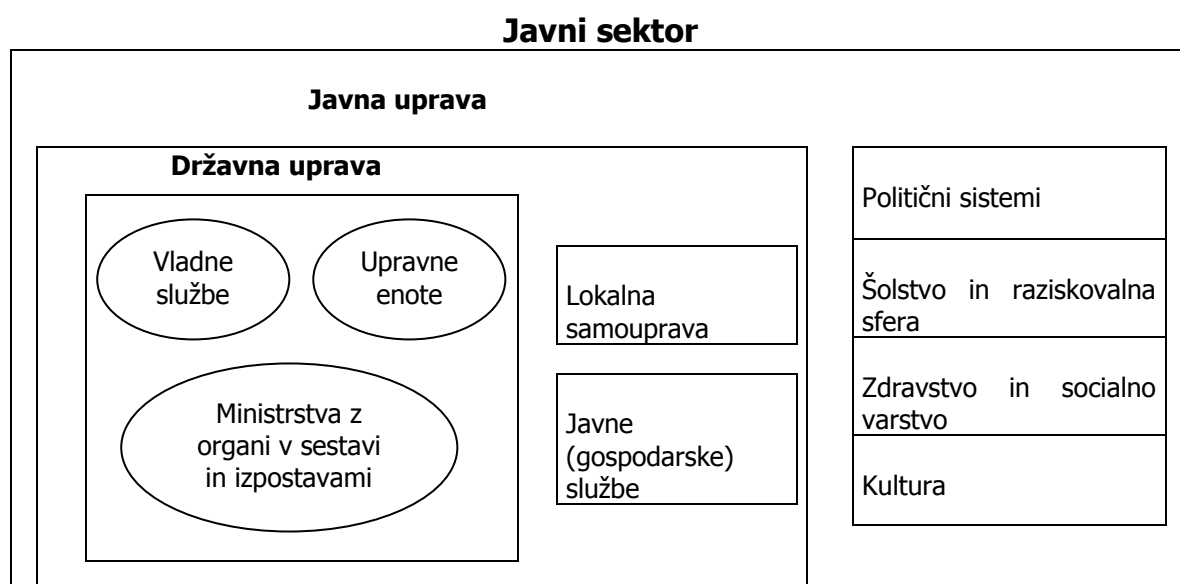
Moramo se zavedati, da je primerno plačilo, možnost napredovanja in nagrajevanja delovne uspešnosti za opravljeno delo pomembno merilo za vsakega zaposlenega, saj neposredno vpliva na njegovo notranjo spodbudo pri doseganju uspešnih in nadpovprečnih delovnih rezultatov.

3 JAVNI SEKTOR IN ZAPOSLENI V JAVNEM SEKTORJU

3.1 OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA

Pojem javni sektor nima neke enopomenske definicije, po kateri bi razumeli njegovo opredelitev. Lahko ga opredelimo 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 (Setnikar-Cankar, 2005, str. 29). Javni sektor je mogoče opredeliti tudi z več definicijami, in sicer organizacijska definicija opredeljuje javni sektor kot vse osebe javnega prava (ki so lahko teritorialne ali specializirane), javnofinančna definicija opredeljuje javni sektor kot organizacijo, ki obsega vse posredne in neposredne uporabnike, ki se financirajo preko državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, funkcionalna definicija pojmuje javni sektor z opravljanjem vseh tistih dejavnosti, ki so javnega pomena za družbo, ekonomska definicija ga enači z vsemi subjekti, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država in lokalna skupnost. Nenazadnje kombinirana definicija opredeljuje javni sektor kot vse osebe javnega prava in javna podjetja. Po Zakonu o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) je javni sektor sestavljen iz državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Tabela 1: Elementi javnega sektorja



Vir: Setnikar-Cankar (2005, str.30)

Javne službe so tiste organizacije javnega sektorja, ki ljudem zagotavljajo javne dobrine in ki izključujejo javne korporacije. Javni sektor se od nekdanj razlikuje od zasebnega sektorja, kajti primarni cilj javnega sektorja je izvajanje nedobičkonosnih javnih storitev (glej Corby in White, 1999, 3). Funkcija javnega sektorja je upravljanje javnih zadev, kar pomeni, da gre za odločanje o potrebah in o načinu njihove zadovoljitve oziroma odločanje za izvrševanje odločitev drugih. Predstavlja temeljno vlogo v življenju človeka, saj le ta brez nje ne bi mogel doseči in uresničiti svojih ključnih interesov, ki so pomembni za doseg dostojnega in varnega življenja.

Namen javnega sektorja je omogočanje posameznikom oziroma državljanom enako dostopnost do javnih dobrin in javnih zadev, zagotavljanje enakih možnosti in človekovih pravic. Že v Ustavi RS je z 22. členom določeno načelo enako varstvo pravic, ki zagotavlja vsakomur enako varstvo pravic v postopku pred sodiščem in drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Prav tako je z Zakonom o splošnem upravnem postopku določeno, da morajo pristojni upravni organi pri opravljanju posameznega procesnega dejanja, strankam zagotoviti in upoštevati načeli varstva pravic strank in materialne resnice. Izhodišče Strategije razvoja Slovenije je povečevanje izobrazbe in ustvarjalnosti, ohranjanje in krepitev zdravja prebivalstva ter z aktivnim življenjem in družbeno povezanostjo zagotoviti socialno varnost ljudi. Izvajanje omenjenih načel je v okviru javnega sektorja. Javni sektor lahko primerjamo tudi z zasebnim sektorjem in na ta način prikažemo, kje so dejanske razlike ali podobnosti med njima. Tako bi morebiti lažje razumeli pojem javnega sektorja kot zbir vseh tistih organizacij, ki se ukvarjajo z nepridobitnimi dejavnostmi. Bistvene razlike med javnim in zasebnim sektorjem prikazuje tabela 2, ki hkrati dokazuje, katere posledice javnega sektorja so vzrok za razlike z zasebnim sektorjem in kaj to pomeni za javni sektor.

Tabela 2: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem s posledicami za javni sektor

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

Vir: Brejc v: Dolinar (2007, str. 5)

3.2 ZAPOSLENI V JAVNEM SEKTORJU

Biti zaposlen v javnem sektorju z vidika zaposlenih pomeni imeti trdnost in varnost pri zaposlitvi in opravljati delo v javno dobro. Zaposlitev v javnem sektorju je privlačna z vidika plače in varnosti zaposlitve (Lewin, 1987, str. 447). V primerjavi z zasebnim sektorjem, kjer je zaposlitev odvisna od delodajalčeve subjektivnosti in volje, je postopek nove zaposlitve v javnem sektorju na podlagi izvedenega javnega natečaja, ki je v skladu z veljavno zakonodajo. Razlike med varnostjo in zanesljivostjo pri zaposlovanju med javnim in zasebnim sektorjem se občuti še posebej v času nestabilnih gospodarskih razmer, ko lahko pride dnevno do milijon izgubljenih delovnih mest, propadlih podjetij in socialnih izgub po vsem svetu v zasebnem sektorju.

V zadnjem desetletju je prišlo do večjih sprememb in raznolikih vplivov pri zaposlitvenem režimu v javni upravi. »Zaradi krčenja področij, kjer je potrebna intervencijska vloga države, in umika države s posameznih področij s procesi privatizacije in deregulacije, je prišlo do izločitve velikega števila zaposlenih v javni upravi iz javnopravnega režima v zasebnopravni režim.« (Kozjek, 2008, str.77).

Uslužbenska razmerja so v javnem sektorju veliko bolj omejena in restriktivna, kot v zasebnem sektorju, kjer ima delodajalec možnost dodelitve ugodnejših pravic za delavca, kot jih ureja ZDR na podlagi kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti. Je edinstveno in v rokah političnega nadzora (Corby in White, 1999, 3). ZJU v 16. členu navaja, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati večjega obsega pravic, kot je to določeno z zakonom, podzakonskimi predpisi ali s kolektivno pogodbo. Posledica tega je, da plače nekaterih menedžerjev in direktorjev v zasebnih podjetjih presegajo plačo predsednika vlade.

3.2.1 Temeljne opredelitve uslužbenskih razmerij v javnem sektorju

Glavni akter pri izvajanju in opravljanju javno-upravnih nalog, ki so pomembne za celotno družbeno skupnost, je javni uslužbenec. ZJU opredeljuje pojem javnega uslužbenca kot posameznika, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju. Po Virantu so javni uslužbenci osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, ne pa tudi osebe, ki opravljajo v teh organih politične funkcije (glej Virant, 2002, str. 187).

Vloga javnih uslužbencev je izvajanje nalog in funkcij, ki so temeljnega pomena za obstoj skupnosti in za razvoj ter obstoj demokratične države v okviru zakonov, podzakonskih predpisov in s polnopravnim članstvom v Evropski uniji leta 2004 tudi v okviru primarnih in sekundarnih virov Evropske unije, pri tem pa uporabljajo javna sredstva, ki so namenjena uresničevanju javnega interesa in se uporabljajo zgolj za

določene namene v okviru predpisov. Dela, ki jih javni uslužbenci opravljajo, je Brejc razdelil v tri skupine, in sicer na vodilna dela vodij ne glede na njihova mesta v hierarhiji, ki pa so v pristojnosti in odgovornosti različne, strokovna dela, ki zahtevajo strokovno izobrazbo in intelektualno sposobnost, ter upravna oziroma tehnična dela (Brejc, 2005).

Položaj in funkcije javnega uslužbenca, zaposlenega v javnem sektorju, so določena z delovnopravno in področno zakonodajo, ki ureja javno uslužbenški sistem ter s kolektivno pogodbo med vlado in reprezentativnimi sindikati javnih uslužbencev. Sama kolektivna pogodba se uporablja subsidiarno pri vprašanjih, ki jih področni zakon ne ureja oziroma ne določa. Poleg delovnopravne zakonodaje in zakona o javnih uslužbencih se prav tako uporabljajo še drugi področni zakoni, ki urejajo posebnosti pravnega položaja javnih uslužbencev na področju policije, vojske, šolstva, zdravstva in sodstva. Javne uslužbence delimo na uradnike in strokovno-tehnične uslužbence. Uradniki po ZJU opravljajo javne naloge v organih, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali varstvom javnega interesa, medtem ko strokovno-tehnični uslužbenci opravljajo spremljajoča dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa¹. 80. člen ZJU opredeljuje položaj kot uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Funkcionarje zakon ne upošteva kot javne uslužbence. Njihov položaj in vlogo v javnem sektorju ureja posebni zakon o funkcionarjih. Ne glede na to je sistem plač za njih urejen in posplošen v zakonu o sistemu plač, ki določa plačilna pravila za vse zaposlene v javnem sektorju. Tudi z novo plačilno reformo, s katero je nov ZSPJS začel veljati julija 2008, so se dotaknili uveljavljanja enotnih plač funkcionarjev in javnih uslužbencev.

Bistvena razlika med funkcionarjem in javnim uslužbencem je v tem, da prvi pride na svoj položaj v državnem organu ali organu lokalne skupnosti z neposredno ali posredno izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih kriterijev, drugi pa opravlja službo v javni upravi trajno kot svoj poklic na podlagi sklenitve delovnega razmerja (Virant, 2002, str. 193). Gre za osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami in funkcije zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti. Funkcionar sprejema in pripravlja politične odločitve, strokovno podlago za sprejemanje njihovih odločitev pa zagotavljajo in izvršujejo javni uslužbenci. Delodajalec javnih uslužbencev v državnih organih je država, v upravah samoupravne lokalne skupnosti pa lokalna skupnost, pri čemer so pravice in obveznosti delodajalca v imenu organa državne uprave in uprave lokalne skupnosti dodeljene predstojniku za izvrševanje nalog v zvezi z odločanjem o zaposlovanju in drugimi tekočimi zadevami, povezanimi z upravljanjem nalog organa. Torej, so javni uslužbenci financirani iz državnega ali občinskega proračuna in proračuna oseb javnega prava. Določbe o določitvi, obračunavanju in izplačevanju plač ter pravila za določanje obsega sredstev za plače tako za javne uslužbence kot za funkcionarje ureja Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS).

¹ ZJU, 23. člen.

4 PLAČNI SISTEM V JAVNEM SEKTORJU

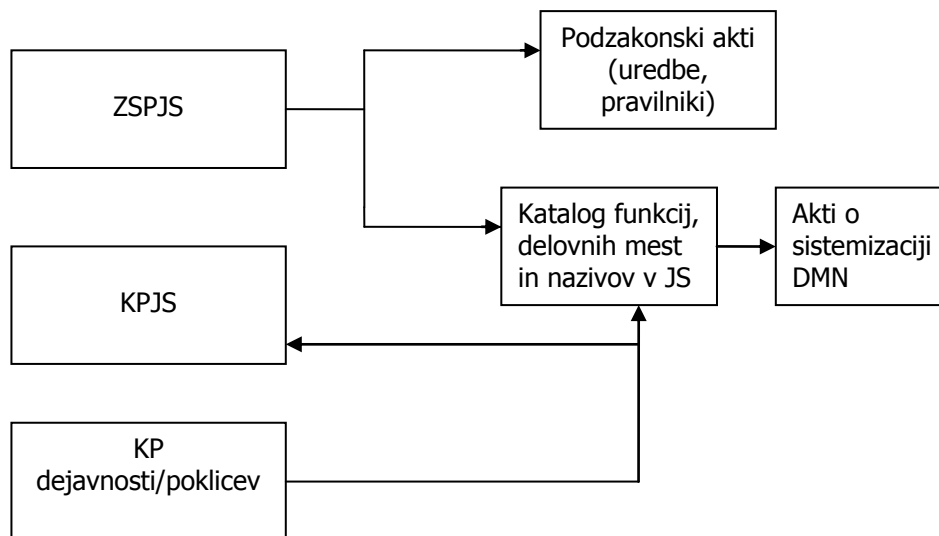
4.1 PREDSTAVITEV PLAČNEGA SISTEMA V JAVNEM SEKTORJU

Plačni sistem v javnem sektorju je opredeljen z zakonskim in podzakonskimi predpisi. Plačni sistem je od nekdanj veliko bolj centraliziran kot v zasebnem sektorju, zato je izvršilna oblast zelo zainteresirana za plačno politiko na ravni družbe ter v zvezi s plačno politiko poudarja predvsem naslednje vidike (Ferfila v: Tičar, Vitez, 2008, str. 1766):

- stroškovni vidik; ustrezna plačna politika na ravni javnega sektorja ima tudi velik vpliv na javno finančno stabilnost ter s tem posredno na gospodarski razvoj države,
- socialni vidik; zagotavljanje socialnega miru, katerega pomembna osnova so plače,
- motivacijski vidik; stimulatívno nagrajevanje zaposlenih v javnem sektorju, ki pa je omejeno z višino sredstev in sistemskimi omejitvami,
- psihološko-vedenjski vidik; dojemanje plač na ravni javnega sektorja s strani vlade in socialnih partnerjev temelji na različnih interesih, za vlado je primerna rešitev konsenz glede temeljnih plačnih razmerij v javnem sektorju in
- strokovni vidik; pomemben za vlado, da se izogne morebitnim javnofinančnim nestabilnostim, administrativnim omejitvam oziroma zamrznitvam plač v javnem sektorju.

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju ZRPJZ), s katerim je bil vzpostavljen prvi sistem plač zaposlenih v javnem sektorju, je bil odpravljen in nadomeščen z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju. ZRPJZ je urejal plače zaposlenih v javnih zavodih, državnih in lokalnih organih drugače kot za zaposlene v drugih segmentih, kjer so se plače oblikovale v skladu s kolektivnimi pogodbami. Plače v javnem sektorju je takrat hkrati urejalo več drugih zakonov, podzakonskih predpisov in kolektivnih pogodb za posamezne dejavnosti. Številne nepravilnosti in predvsem nepreglednosti sistema, ki so se pojavljali ob tem, so bili glavni razlogi za oblikovanje ter snovanje novega zakona, ki bi urejal plače zaposlenih. Ne samo zaradi obsega in vrednosti plač v javnem sektorju, ampak tudi zaradi množice podzakonskih predpisov, je moč ugotoviti, da je pravna ureditev plač izredno fragmentirana, posledično pa nepregledna in neprimerljiva (Dolinar, 2007, str. 33). Ideje po novem plačnem sistemu za uslužbenca javnega sektorja so se razvile že v letu 1998. Princip današnjega zakona, ki stremi k poenotenju plač za vsa področja javnega sektorja, ki se financirajo iz državnega proračuna, se je porodil že v letu 2002, ko so snovali nov sistem plač po pomanjkljivo veljavnem ZRPJZ. Sprejetje novega zakona, ki bi urejal plače v javnem sektorju, in nadomestitev neskladnega ZRPJZ sta bili posledici dveh zahtev oziroma ciljev, in sicer smotrnejša poraba javnofinančnih virov in učinkovitejše opravljanje javnih storitev (glej Tičar in Vitez, 2008, str. 1763).

Slika 1: Akti v novem plačnem sistemu



Vir: SVIZ (2009)

S prvim izplačilom plače v septembru leta 2008 za mesec avgust 2008, ki so jih prejeli javni uslužbenci, se je dokončno pričel uporabljati in uveljavljati nov sistem plač v javnem sektorju, ki je začel stopiti v veljavo 21. junija 2008 in ki predstavlja najnovejše spremembe in dopolnitve predhodnega zakona. Obenem se je s prvim izplačilom plač dokončno uveljavil prvotni zakon (ZSPJS), ki se je razvijal in postopoma integriral kar celih 6 let od njegovega sprejetja leta 2002. Pred uveljavitvijo novega modela zakona septembra 2008 se je nov sistem plač začel uporabljati za direktorje javnih zavodov s prvim marcem 2006, ko so zaposlene uvrstili na delovna mesta, opredeljena po Uredbi o uvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede ter za funkcionarje v letu 2008. Zakon 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 (ZSPJS, 1. člen).

Namen uvedbe novega plačnega sistema ni bil v izvajanju reorganizacij oziroma višanja zahtevnosti organizacijskih struktur, temveč v uvedbi novega plačnega sistema in s tem določitvi novih relativnih razmerij med osnovnimi plačami, kot so bila oblikovana skozi pogajalski proces (Klinar et al., 2008a, str. 6). S sprejemom in uveljavitvijo novega plačnega sistema so se pojavljale številne kritike, da nov plačni sistem predstavlja eno slabših odločitev takratne vlade in da jo je to stalo tudi parlamentarnih volitev. Strokovnjaki so mnenja, da gre za korak nazaj, pri čemer je dr. Bugarič izrecno poudarjal, da je osnovni problem ta, da je nekdanji minister pri sprejemu le tega »v žakelj strpal« vsa področja javnega sektorja, ki ne spadajo skupaj, v primerjavi z evropskimi državami, ki poskušajo ločevati določena področja, za katere velja dejstvo, da narava dela ne more biti skupna.

4.1.1 Sestava plače

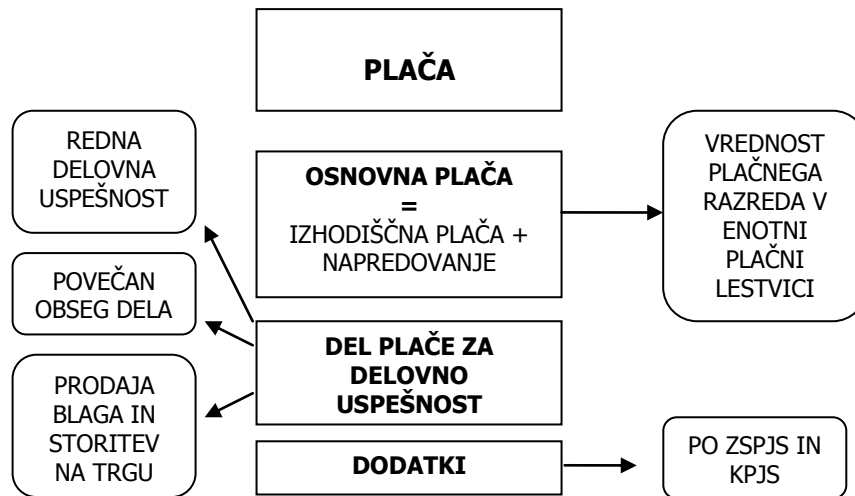
Plača v javnem sektorju je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov (slika 2). Vrednost osnovne plače se določi z uvrstitvijo v posamezen plačni razred iz plačne lestvice (priloga 1), s katero je zakonodajalec uredil pravno podlago za vsakega javnega uslužbenca glede na njegovo delovno mesto po posameznih plačnih razredih, v katere je uvrščeno delovno mesto oziroma naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen oziroma, ki ga je pridobil z napredovanjem. Višina plačnih razredov je odvisna od plačne skupine oziroma podskupine in uvrstitve v tarifni razred. Uvrstitev v plačne razrede se doseže z upoštevanjem uvrstitve orientacijskih delovnih mest in nazivov, ki omogočajo primerjavo v plačnih skupinah in med plačnimi skupinami ter ki so ovrednoteni s skupno metodologijo². Najnižji možni plačni razred brez napredovanja za posamezen tarifni razred, ki je prikazan v prilogi 2, se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Plačni razpon je med 472,04 EUR in 5.809,13 EUR oziroma v razmerju 1:12,3, razlika med bruto vrednostjo posameznega razreda pa znaša 4 %.

Osnovne plače javnih uslužbencev in funkcionarjev se določijo z uvrstitvijo delovnih mest, nazivov, funkcij, zahtevnosti posameznega delovnega mesta ter pomena proračunskega uporabnika v plačni razred. Pri določitvi osnovnih plač je potrebno upoštevati zahtevnost delovnega mesta, merilo za napredovanje (napredovanje na delovnem mestu ali v naziv), dodatno usposobljenost in spretnost posameznika ter pogoji dela, ki so imanentni in se v osnovno plačo vključijo z vrednotenjem zahtevnosti delovnega mesta (Klinar et al., 2008a, str. 4).

Osnovna plača predstavlja izhodiščno plačo, ki je fiksna in določena glede na zahtevano stopnjo izobrazbe in zahtevnost samega dela. Osnovna plača, ki predstavlja pretežni del plače, vsebuje tudi napredovanje javnega uslužbenca ali funkcionarja. Prav tako predstavlja osnovo za obračun gibljivega dela plače (Klinar v: Agović, 2007, str. 35).

² Skupna metodologija za uvrstitev orientacijskih delovnih mest je določena s posebno kolektivno pogodbo, ki jo skleneta vlada in reprezentativni sindikati javnega sektorja.

Slika 2: Sestava plače v javnem sektorju



Vir: Lastna slika (2008)

Plača je sestavljena iz fiksnega dela (to je osnovna plača) ter variabilnega dela, ki je sestavljen iz dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Virant je preprosto opredelil pomen variabilnega dela plače kot tistega, ki predstavlja stimulacijo in ustvarja razlike med uslužbenci, ki imajo isto stopnjo izobrazbe in delajo na istovrstnih delovnih mestih, vendar pa je njihova delovna uspešnost različna. Torej sposobnejše, marljivejše, učinkovitejše stimulira, manj sposobnim, marljivim in učinkovitim pa daje slabši materialni položaj in jih sili, da izboljšajo rezultate svojega dela, posredno pa celo, da zapustijo službo v javni upravi in dajo prostor boljšim (Virant, 2002, str. 207). Dejstvo pa je, da se v praksi takšna selekcija ne izvaja.

Delovna uspešnost predstavlja stimulativen del plače zaposlenega, saj je odvisna od uspešnosti opravljenega dela uslužbenca, dejansko pa je namenjena spodbujanju in motiviranju zaposlenega k njegovi večji učinkovitosti in uspešnosti opravljenih del oziroma nalog. Delovno uspešnost delimo na redno delovno uspešnost, delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Vsako od naštetih delovnih uspešnosti bomo podrobneje spoznali in predstavili v naslednjih poglavjih.

Javnim uslužbencem prav tako pripadajo dodatki k plači, njihova pogojevanja in vrednotenje pa je urejeno z ZSPJS ter KPJS, po katerih ima zaposleni pravico do pridobitve dodatka za položaj, delovno dobo, mentorstvo, specializacijo, magisterij ali doktorat (če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta), dodatek za dvojezičnost, za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije ter dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času. Dodatke opredeljene v zakonu in kolektivni pogodbi ločujemo po njihovem namenu ter načinu izplačevanja. Po namenu ločimo dodatke, s katerimi so vrednotene posebnosti, prepovedi, omejitve ali obremenitve posameznega dela ali posamezne kategorije javnih uslužbencev, pri čemer imajo te

posebnosti podlago v zakonu in podzakonskem predpisu. Po načinu izplačevanja ločimo dodatke, ki pripadajo javnim uslužbencem občasno, torej samo takrat, kadar opravljajo delo v pogojih, ki so posebej vrednoteni z dodatkom, in za čas, v katerem opravljajo tako delo (Klinar et al., 2008a, str. 5). Funkcionarjem ne pripadajo dodatki po zakonu, razen dodatka za delovno dobo. Izjemoma določba 23. člena ZSPJS ne velja za sodnike, državne tožilce in državne pravobranilce.

KPJS določa ureditev delovnih mest, nazivov in funkcij v tako imenovanem katalogu, ki ga objavi vlada in v katerem so orientacijska delovna mesta (skupno jih je 109) njegov sestavni del. Vloga teh delovnih mest je predstavljanje orientacije za uvrstitev ostalih delovnih mest v katalogu, ki poleg orientacijskih delovnih mest vsebuje še ostale funkcije, delovna mesta in nazive iz formalno pravnih aktov, kot so kolektivne pogodbe, aneksi h kolektivnim pogodbam, uredbe in splošni akti (glej Klinar et al., 2008a, str. 7). Na podlagi tega mora vsak proračunski uporabnik sprejeti akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem je določeno in uporabljeno samo tisto delovno mesto oziroma naziv, ki je naveden v katalogu.

4.2 NOVI SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

Novi sistem plač je prinesel spremembe pri obračunavanju in izplačevanju plač zaposlenim v javnem sektorju. Nova določila o višini osnovnih plač, odprava količnikov in njihova nadomestitev z nominalnimi zneski bruto plač ter ukinitve posameznih dodatkov so le glavne spremembe oziroma novosti pri uvedbi enotnega plačnega sistema. Posledica nešteti zakonskih in podzakonskih določil, ki niso bili usklajeni in podprti med seboj v postopkih napredovanja, nagrajevanja in vrednosti osnovnih plač na primerljivih delovnih mestih oziroma nazivih, je bila želja po snovanju novega zakona, ki bi uvedel enotni plačni sistem za vse po načelu pravičnosti. Prvotni ZSPJS je določal temeljne cilje plačnega sistema v javnem sektorju, kot prikazuje tabela 3.

Tabela 3: Temeljni cilji plačnega sistema

Prvi cilj:
Vzpostavitev skupnega in enotnega plačnega sistema za javne uslužbence in funkcionarje.
Drugi cilj:
Določitev ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev s primerjavo osnovnih plač v javnem sektorju.
Tretji cilj:
Vzpostavitev gibkega plačnega sistema, ki bo z višino plač bolj povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela.
Četrti cilj:
Preglednost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ kot tudi pravičnejša porazdelitev po novem sistemu plač.

Vir: Tičar in Vitez (2008, str. 1764)

Snovalci najnovejših sprememb in dopolnitev ZSPJS so se nagibali k dejstvu, da bi se plača urejala po kolektivnih pogodbah za vse dejavnosti javnega sektorja in ne po samem zakonu. Tako bi imeli večji pregled nad nesorazmernostjo plačnega sistema, obenem pa bi zagotovili večjo pravičnost pri določitvi plač za posamezna področja javnega sektorja. Vendar pa se ne glede na enotnost sistema posamezna določila ne urejajo z zakonom, ampak sta način obračunavanja in izračun plače za posamezno delovno mesto oziroma naziv urejena s kolektivnimi pogodbami in podzakonskimi predpisi. Izjemoma to ne velja za funkcionarje, za katere sodba Ustavnega sodišča izrecno navaja, da se mora plačni sistem za njih urejati izključno z zakonom.

Plačni sistem mora pri implementaciji doseči načelo pravičnosti, po katerem vsakomur pripada toliko, kolikor sam prispeva. Po načelu bi to pomenilo, da se enako obravnavajo javni uslužbenci, ki imajo na primer enako izobrazbo in enako delovno dobo ter so zaposleni na delovnem mestu, ki je približno enako zahtevno. Prav tako je za učinkovit plačni sistem ključnega pomena ugotovitev, kako različno naj se obravnavajo posamezni javni uslužbenci, ki imajo različno stopnjo izobrazbe, različno dolgo delovno dobo in opravljajo različno zahtevno delo (Tičar in Vitez, 2008, str. 1766). Če primerjamo slovensko plačno politiko z evropskimi standardi, vidimo razloge za preusmerjanje najboljših kadrov v zasebni sektor ali odpravo v tujino. Tudi zahteva po nenehnem pridobivanju izkušenj pri relativno slabo plačanem delu in pritisk državljanov za zagotavljanje javnih storitev, sta ena izmed mnogih razlogov zakaj javni uslužbenec išče delo v organizacijah, kjer je manjša odgovornost, manj dela in boljše plačilo (Farnham in Horton, 2000, str. 161). Slabost plačne politike ni samo v plačah, v večji meri je tudi razlika med najvišjo in najnižjo plačo. Ta bi se naj zmanjšala v letu 2010 na razmerje 1:10 po odpravi plačnih nesorazmerij (če izvzamemo finančno in gospodarsko krizo, ki je tudi načela dobršen del nezadovoljstva pri ljudeh). Če pa to razmerje primerjamo v institucijah EU, je že sedaj okoli 1:6.

Sami zaposleni zahtevajo, da se jim fiksni in variabilni del plače določi po načelu pravičnosti, zaradi česar je novi sistem plač uvedel enotno plačno lestvico in dodelitev osnovne plače za vse javne uslužbenke in funkcionarje enako, variabilni del plače pa mora biti enako in pravično dodeljen z upoštevanjem vloženega truda. Ključno orodje za doseg načela pravičnosti pri plačnem sistemu je »benchmarking« (Problemska konferenca na temo novega plačnega sistema, FU, 2008). »Benchmarking« je sodobna metoda menedžmenta, s katero si organizacije prizadevajo za stalni napredek in izboljšave na podlagi nenehnega primerjanja in analiziranja z enako dobro ali boljšo organizacijo v panogi. Plačni sistem torej mora temeljiti na primerjanju in pravem sistemu nagrajevanja, da bi dosegel svoje temeljne cilje, predvsem pa da doseže urejenost plače po načelu pravičnosti, v nasprotnem primeru se bodo nenehno pojavljala nesoglasja, upori, stavke in korupcije.

4.2.1 Prednosti in slabosti novega plačnega sistema

4.2.1.1 Prednosti novega plačnega sistema

Prednosti novega plačnega sistema najdemo v primerjanju določb med zakonom in uveljavljenimi spremembami. Ključna prednost novega modela je uvedba enotne plačne lestvice 65 plačnih razredov, ki določajo osnovne plače zaposlenih v javnem sektorju in ukinitvev nekdanjih različnih izhodiščnih plač za posamezna delovna mesta oziroma nazive ter odprava količnikov, ki niso prinašali enakih plač v različnih segmentih javnega sektorja.

Številna nesoglasja so se pojavljala ob odpravi nekaterih dodatkov in njihovo vključenostjo v sedanjo osnovno plačo. Po nekdanji ureditvi je bila osnovna plača sestavljena iz izhodiščnega količnika za posamezno delovno mesto oziroma funkcijo, ki jo je javni uslužbenec opravljal, skupaj z napredovanji, ki jih je dosegel v določenem obdobju. Dodatki potemtakem niso bili vštet v osnovni plači, temveč so bili njena posebna sestava. Z uveljavitvijo novega sistema so nekateri dodatki prešli v osnovno plačo, kar pomeni, da je zakonodajalec razveljavil posamezne dodatke in jih nato vključil v osnovno plačo. Rezultat tega je bilo povečanje osnovnih plač. Vzrok razveljavitve dodatkov ni bil v »zniževanju plač«, temveč v ustavitvi nepreglednega povečevanja števila dodatkov, ki so predstavljala dvig plače posamezni kategoriji javnih uslužbencev in ki niso imeli nobene podlage v zakonu ali podzakonskem predpisu (glej Klinar et al., 2008a, str. 5). Dodatki so bili določeni v kolektivnih pogodbah za posamezno kategorijo javnih uslužbencev in v drugih posebnih predpisih, kot višek pa je nekdanji ZRPJZ dopuščal možnost naknadnega določanja oziroma spreminjanja dodatkov skupaj s predpisi. Tako so posamezne kategorije javnih uslužbencev izkoriščale pomanjkljivo določen člen nekdanjega zakona pri določanju vedno novih in nepojasnjenih dodatkov, s katerimi so si višali osnovne plače. Obenem je s korigiranjem dodatkov in osnovne plače prihajalo do zniževanj standardnih dodatkov, ki so bili sprejeti v skladu z namenom in načinom izplačevanja plač. Cilj novega plačnega sistema je bila odprava in zmanjšanje števila dodatkov, ki so se brez nadzora povečevali in ki so predstavljali stalni del plače, tako da so se vključila v osnovno plačo. Prednost novega sistema je, da so dodatki postali veliko bolj pregledni (istočasno veliko bolj nefleksibilni) in da se jih ni več mogoče določati mimo zakonskih določil.

Razveljavitev dodatkov in zmanjšanje le teh je najbolj negativno vplivala na tiste poklicne dejavnosti javnega sektorja (šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo, kultura in znanost), ki so si jih po starem sistemu uvajali vedno znova, pri čemer so spreminjali količnike k osnovni plači ter prejeli dodatke kot fiksni del plače. Ravno zato so bila številna nesoglasja uperjena zoper uvedbo vključenosti posameznih dodatkov v osnovno plačo.

4.2.1.2 Slabosti novega plačnega sistema

Z uveljavitvijo novega modela plačnega sistema so se na njegov račun pojavile številne kritike in nesoglasja o tem, ali je dejansko prišel prehitro in brez pravega preučevanja. Nasprotniki zakona so opozarjali, da bi moral biti nov zakon veliko bolj pregleden in primerljiv kot predhodni, predvsem pa, da se s spremembami in dopolnitvami odpravijo plačna nesorazmerja. Že dejstvo, da reprezentativni sindikat za vzgojo in izobraževanje, obrambo in ljubljansko univerzo ni podpisal KPJS, nagiba k pomisleku, ali novi sistem dejansko prinaša pozitivnost, ki jo je zakonodajalec tako poudarjal. Ali je uveljavitev poenotenja plač sploh smiselna? Ključna slabost novega plačnega sistema je za večino uvrstitev profesorjev, zdravnikov, kulturnikov, novinarjev in sodnikov med državne uradnike in poenotenje njihovih plač po enotni plačni lestvici. Po uvedbi je bila velika večina nezadovoljnih z njihovo razporejenostjo v posamezne plačne razrede na enotni plačni lestvici. Težko je primerjati dve delovni mesti oziroma dva naziva delavcev, ki na videz opravljata podobno zahtevno delo v različnih poklicnih dejavnostih oziroma določati, katero delo se sploh lahko medsebojno primerja.

Preučevalci novih sprememb so opredelili glavne slabosti novega sistema in potrebne ukrepe za njihovo izboljšanje. Največja težava je bila v sistemizaciji delovnih mest, ki so najbolj nesorazmerna, in sicer na področju sociale, kulture in javnega zavoda RTV. Tudi nekatera druga nesorazmerja niso bila niti povsem niti deloma odpravljena, in sicer na področju zdravstva, natančneje pri srednjih medicinskih sestrah. Te naj bi bile razporejene in plačane po delovnem mestu oziroma nazivu srednje medicinske sestre, medtem ko naj bi opravljale dela diplomiranih oziroma višjih medicinskih sestrah. Težave so nastajale pri prevedbi delovnih mest po katalogu, kjer so se zahteve po stopnji izobrazbe povečale, pri čemer samega delovnega mesta ni bilo moč prevesti v tisto stopnjo izobrazbe, za katero je uslužbenec opravljal delo pred uveljavitvijo novega sistema. Posamezni uporabniki proračuna pri tem niso upoštevali 14. člena ZSPJS, ki natančno določa, da je potrebno javne uslužbenke razvrščati na tista delovna mesta, ki ustrezajo njihovi strokovni usposobljenosti, posledica tega je bila napačna prevedba delovnega mesta oziroma ne odbitek plačnih razredov za nižjo raven izobrazbe od zahtevane.

Dejstvo, da z nefleksibilnostjo sistema in opustitvijo sistemizacije ter neuporabe skupne metodologije, je po mag. Zeniju največja sistemska napaka novega plačnega sistema. S poenotenjem različnih področij javnega sektorja se ne bo rešilo sodnih zaostankov ali onemogočilo številnega preusmerjanja v privatiziranje zdravstva ali šolstva, ampak naj sistem zagotovi vsem poklicnim skupinam spoštovanje posebnosti glede vseh vrst poimenovanj, upoštevanja njihovih funkcionalnih in ustavnih posebnosti, pridobivanja finančnih sredstev ter njihovo razpolaganje v okviru določenih pristojnosti, pooblastil in odgovornosti (glej Zeni v: Problemska konferenca na temo novega plačnega sistema, 2008, 4).

Če strnemo temeljne slabosti, ki so nastale z uveljavitvijo novega plačnega sistema in ki so poudarjene s strani večine strokovnjakov, so naslednje:

- v celoti ali deloma neodpravljena nesorazmerja,
- problematika in nepravilna organiziranost sistemizacije delovnih mest pred uvedbo novega modela,
- obračunske napake,
- prevelika pričakovanja,
- nefleksibilnost,
- nespoštovanje določb zakona,
- v nasprotovanju večine sindikatov za strokovno reševanje težav,
- prezapletena uporaba in razumevanje določb zakona in drugih podzakonskih predpisov za uveljavitev novega plačnega sistema,
- nepreglednost v uporabi skupnega števila vseh zakonskih in podzakonskih predpisov, ki so na novo urejeni ali spremenjeni in potrebni pri samem obračunu plač,
- nesodelovanje vodstva s strokovnimi službami, ki imajo pooblastila za izvrševanje plačne politike pri posameznem uporabniku proračuna,
- v ne dovolj dobri in šibki strokovni pripravljenosti vladne uredbe ter samih predlagateljev novega plačnega sistema in ne dovolj dobra asistenca v pogajalski skupini in
- soodgovornost sindikatov, ker jim je bil skupni cilj višja plača in ne temeljni cilji plačne politike.

4.2.1.3 Potrebne izboljšave v novem sistemu

Za odpravo napak in nepravilnosti v novem plačnem sistemu javnega sektorja je potrebno uvesti učinkovite kratkoročne in dolgoročne ukrepe (Zeni v: Problemska konferenca na temo novega plačnega sistema, 2008, 6):

1. UKREP: Zaradi zagotovitve večje kakovosti strokovnih storitev uporabnikom proračuna ter višje strokovne ravni vladni pogajalski skupini naj se vladne službe, ki so sedaj vsebinsko in organizacijsko ločene (organiziranje procesov ter sistemiziranje dela, motivacijski plačni sistemi, razvoj kadrov in izobraževanje, informatika), združijo v eno organizacijsko enoto pod enim ministrstvom - direktorat za HRM. S tem bo vsaj organizacijsko zagotovljeno usklajeno delovanje vsebinsko komplementarnega področja. Visoko usposobljeni kadri z večopravilno sposobnostjo pa bodo bolje izkoriščeni.
2. UKREP: Analizirati vse nakopičene aktualne probleme v zvezi z razporeditvijo v plačne razrede in odprava plačnih nesorazmerij ter na osnovah ustrezno in premišljeno ukrepati, da ne pride do sprožitve novih problemov.
3. UKREP: Natančno analizirati stanje v plačnem sistemu, izhajajočem iz samega zakona, ki naj ga opravi neobremenjena strokovna delovna skupina.
4. UKREP: Zagotoviti terminološko skladnost vseh dokumentov.
5. UKREP: Določbe, ki se tičejo vseh zaposlenih v javnem sektorju, naj bodo kratko in natančno opredeljene v zakonu, vse značilnosti posameznih poklicnih skupin

ali dejavnosti, kot je zdravstvo, sodstvo, državna uprava pa v posebnih kolektivnih pogodbah. Tako bodo te dejavnosti pridobile potrebno avtonomnost. Inovativnost in druge izrazite kvalitete zaposlenih pa bodo lahko prišle do izraza.

6. UKREP: Organiziranost posameznih uporabnikov proračuna spraviti na višjo optimalno raven ter na osnovah izdelati funkcionalno sistemizacijo delovnih mest s potrebno skupno metodologijo in računalniško podporo. Sistemizacija naj bo tako opredeljena, da bo dajala vse potrebne podatke za sklepanje pogodb o zaposlitvi, objektivnejše razvrščanje v plačne razrede na enotni plačni lestvici ter s tem določanje osnovnih plač, načrtovanje izobraževanja in kadrovskega razvoja zaposlenih.

7. UKREP: Načrtovanje delovnih procesov in potrebnih sredstev za posameznega uporabnika proračuna spraviti na višjo kakovostnejšo in bolj obvezujočo raven. Pri tem pa slediti cilju, da bodo direktorji in njihovi vodje postavljeni v aktivnejši položaj dobrih gospodarjev.

8. UKREP: Prenoviti sistem napredovanj in ugotavljanja delovne uspešnosti (sedanja Uredba Vlade in KPJS), da bo stvar bolj funkcionalna, preprosta, razumljiva in absolutno finančno obvladljiva. Delež sredstev za te namene pa bolj odvisen od uspešnosti dela in poslovanja posameznega uporabnika proračuna. Pri tem je potrebno opredeliti, da bo sistem ugotavljanja delovne uspešnosti enovit za vse (določanje dela plače na osnovi delovne uspešnosti, pogoji za napredovanje, natančna razmejitev meril za napredovanje in delovne uspešnosti).

9. UKREP: Izdelati primerjalne analize o primerljivih plačah v gospodarstvu. Prav tako primerjati osnovne plače javnega sektorja s plačami v primerljivih državah EU. S primerjalnimi podatki se bo povečala verodostojnost primerljivih plač v javnem sektorju in olajšala pogajanja. Šlo bi za razmerja med posameznimi poklicnimi skupinami in ne za absolutne zneske plač.

10. UKREP: Organizirati izobraževanje strokovnih kadrovskih in vodstvenih delavcev ter jih usposobiti za uporabo in izvajanje novega plačnega sistema. Poleg tega je to lahko enkratna priložnost za usposobitev menedžmenta na vseh ravneh o sodobnih metodah učinkovitega vodenja in organiziranja procesov kot priložnost za dvig kakovosti storitev, večjega zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih ter stroškovno vzdržno obvladovanje poslovanja.

4.2.2 Temeljne razlike med novim in starim sistemom plač v javnem sektorju

Za lažje razumevanje in predstavo, v kolikšnem obsegu je dejansko prišlo do sprememb in novosti z uveljavitvijo novega plačnega sistema, je kot prvo potrebno podrobneje predstaviti nekatere ključne razlike med starim in novim sistemom plač. Pri analiziranju razlik se je potrebno osredotočiti na morebitne pozitivne ali negativne posledice, ki jih prinaša spremenjena določba in kaj dejansko le te pomenijo za javne uslužbenke, ki niso na vodilnih položajih oziroma nimajo pooblastil za izvrševanje visoko zahtevnih odločitev.

Novi ZSPJS je natančneje opredelil in uvedel številne nove spremembe, med katerimi je tudi ureditev plače za pripravnike, ki je opredeljena v novem 9. a členu, ki določa osnovno plačo za pripravnike. Novi člen navaja, da se pripravniku določi osnovna plača na podlagi uvrstitve delovnega mesta oziroma naziva, na katerem lahko pripravnik delo opravlja neposredno po opravljenem pripravništvu oziroma izpitu tako, da je njegova osnovna plača v času pripravništva za šest plačnih razredov nižja od osnovne plače delovnega mesta oziroma naziva, na katerem opravlja pripravništvo, razen če področni zakon določa drugače. Primer drugačne določitve je področni zakon, ki ureja določila za opravljanje službe v slovenski vojski. Ta izrecno določa osnovno plačo pripravnika tako, da le-ta v času pripravništva prejema plačo v višini 90 odstotkov plače s pripadajočimi dodatki za formacijsko dolžnost, za katero opravlja pripravništvo. Po starem sistemu je bila osnovna plača za pripravnike določena na prejetje 70 odstotkov osnovne plače za delovno mesto oziroma naziv, na katerem je opravljal pripravništvo oziroma na katerega so lahko bili pripravniki razporejeni po uspešno opravljenem in končanem pripravništvu ali izpitu. Če se upošteva dejstvo, da je razlika enega plačnega razreda približno štiri odstotke osnovne plače, so pripravniki po novem sistemu za približno šest odstotkov na boljšem (Zemljak, 2008, str. 3). Kljub temu, pa je realna slika za pripravnika, ki po končanem študiju vstopa na trg dela, zelo drugačna, pri čemer so plače v primerjavi z zasebnim sektorjem zelo nizke. Vzrok lahko najdemo v omejeni zakonski določbi osnovnih plač pripravnikov na področju javnega sektorja, medtem ko je plača pripravnika v zasebnem sektorju odvisna od uspeha podjetja oziroma drugih notranjih dejavnikov. Ob tem ne omenjamo težavnosti prve zaposlitve in opravljanja pripravništva, ki je obvezujoče za pridobitev prvih delovnih izkušenj, ki se štejejo za redno zaposlitev.

Novi ZSPJS je prinesel spremembe v ureditvi položaja javnih uslužbencev, ki imajo nižjo izobrazbo od zahtevane na posameznem delovnem mestu oziroma nazivu. Če javni uslužbenec opravlja delo na delovnem mestu z nižjo izobrazbo od zahtevane, mu pripada osnovna plača za 2 plačna razreda nižje od osnovne plače za delovno mesto, na katerem opravlja delo. Po nekdanjem zakonu je javnemu uslužbencu v takem primeru pripadala osnovna plača za 3 plačne razrede nižje od osnovne plače za delo, ki ga opravlja. Če ima uslužbenec več kot 23 let delovne dobe mu pripada osnovna plača za 1 plačni razred nižji od osnovne plače delovnega mesta, na katerem opravlja delo. Ta novi člen se uporablja zgolj za VII. tarifni razred oziroma VII/1 in VII/2 tarifni razred, medtem ko se za delovna mesta do VI. tarifnega razreda ne odbijajo plačni razredi ne glede na stopnjo strokovne usposobljenosti javnega uslužbenca.

Pri prevedbi plače oziroma delovnega mesta po objavljenem katalogu lahko pride do napačnega razumevanja v razvrstitvi delovnega mesta v posamezni tarifni razred. Z objavo kataloga so se določeni šolski programi odpravili (uvedba prvostopenjskega in drugostopenjskega bolonjskega sistema šolanja), kar pomeni, da se posamezna delovna mesta ne morejo prevesti v tisto raven izobrazbe, ki je veljala pred novim sistemom. Zato nova določila omogočajo razvrstitev neobstoječih delovnih mest v delovna mesta višje ali nižje zahtevnosti, pri čemer se odbijajo plačni razredi glede

na pogoje 14. člena ZSPJS. Ali to prinaša pozitivne ali negativne posledice, je odvisno od posamezne poklicne dejavnosti in njenih razvrstitev. Je pa na tak način zagotovljena večja primerljivost plač zaposlenih.

Nekatere spremembe so vidne tudi pri določitvi dodatkov. Dodatek za delovno dobo je po novem obračunan v višini 0,33 odstotkov od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe in v enaki višini za vsako poklicno dejavnost. Nad 25 let delovne dobe se javnim uslužbenkam dodatek za delovno dobo obračuna v višini dodatnih 0,10 odstotkov, kar pomeni, da se upošteva 25 let delovne dobe obračuna 0,43 odstotkov za vsako zaključeno leto. Po starem sistemu je takrat veljavna kolektivna pogodba določala dodatek za delovno dobo v višini 0,5 odstotkov, nad 25 let delovne dobe pa še dodatnih 0,25 odstotkov za vsako zaključeno leto dela. Zaradi posebne narave dela je pomembno večletno delo v istem organu, zato je tako stalno delo dodatno vrednoteno za posebne kategorije javnih uslužbencev v državnih organih, in sicer za policiste, carinike, uradne osebe pri izvrševanju kazenskih sankcij, v obveščevalno-varnostni službi, vojaki in gasilci (Klinar et al., 2008a, str. 16). Enako kot pri dodatku za delovno dobo je dodatek za stalnost po novem 0,33 % za vsako naslednje leto delovne dobe nad to mejo. Prav tako je prišlo do sprememb pri določitvi dodatkov za specializacijo, magisterij in doktorat. Tovrstnega dodatka ne prejmejo uslužbenci s strokovnim magisterijem, ki je pridobljen po drugi bolonjski stopnji, pri čemer bodo prve razlike opazne s prvimi diplomanti podiplomskega študija. Novost je tudi v pogoju, da ta dodatek pripada samo, če ni pogoj za zasedbo delovnega mesta. Uvedba sprememb dodatkov je bila tudi na področju dela v deljenem delovnem času, v neenakomerno razporejenem delovnem času, dela ob nedeljah ali na dela prost dan, za čas stalne pripravljenosti ter za mentorstvo. Javnost je mnenja, da novi plačni sistem odpravlja dodatke in s tem znižuje plačo. Vendar pa dejanskih posledic, nastalih z odpravo in zmanjšanjem dodatkov, ni moč ugotoviti, je pa res, da dodatki predstavljajo eno izmed bolj spornih vidikov novega plačnega sistema.

Temeljna razlika z vidika pravnega položaja javnega uslužbenca med novim in starim sistemom plač je v dopustitvi ugovorov zoper izdan aneks k pogodbi o zaposlitvi. Po starem sistemu je bil v skladu s 53. členom ZJU dovoljen ugovor javnega uslužbenca zoper aneks k pogodbi o zaposlitvi, če je prišlo do imenovanja v drug naziv, napredovanja v višji plačni razred ali premestitve na drugo delovno mesto. Če le-ta ni soglašal z vsebino aneksa, se mu je izdal sklep s pravnim poukom. Zoper njega je lahko uveljavljal varstvo pravic z ugovorom. Novela ZJU (Uradni list RS, št. 65/2008), ki je bila sprejeta leta 2008, je črtala določbo predhodnega 53. člena, ki je navajal izdajo sklepa s pravnim poukom. Z ukinitvijo možnosti izdaje sklepa ob nepodpisu aneksa je bila vzeta možnost uslužbencu, da zoper neustrezno razporeditev uveljavlja pravno varstvo s pritožbo (Zemljak, 2008, str. 3). Po novem sistemu se sklep zoper aneks ne more izdati v primeru nesoglasja javnega uslužbenca, uveljavljanje pravnega varstva s pritožbo pa tudi ni več dovoljena. Tudi v primeru uvedbe novega plačnega sistema nepodpis aneksa ne zadrži njegove uveljavitve. Posameznik lahko uveljavlja ugovor zoper aneks zgolj v primeru drugega odstavka 24. člena ZJU, ki določa da kadar delodajalec ne izpolnjuje obveznosti iz delovnega razmerja ali kadar

krši katero od njegovih pravic, delavec od njega zahteva, da se odpravijo kršitve oziroma da izpolni svoje obveznosti v roku 15 dni (Zemljak, 2008, str. 3). Če delodajalec ne odpravi kršitev oziroma ne izpolni svoje obveznosti v roku, ima uslužbenec pravico do vložitve zahtevka za varstvo pravic. Uveljavljanje ugovora je dopustno le za tisti del plače, ki se nanaša na pravilnost izračuna plače oziroma posameznih postavk ali elementov plače (Klinar et al. 2008b, str. 44). Uslužbenec ni dolžan podpisati aneksa, dokler se ne potrdi sistemizacija delovnega mesta, po tem pa je potrebno skleniti novo pogodbo o zaposlitvi. V primeru, da so bili že podpisani aneksi k pogodbam o zaposlitvi, se ti z uvedbo novega plačnega sistema uvedejo kot dopolnitve prvotno podpisanih aneksov.

5 NAPREDOVANJE IN NAGRAJEVANJE DELOVNE USPEŠNOSTI

5.1 SISTEM NAPREDOVANJA V JAVNEM SEKTORJU

Vsako podjetje ali organizacija, ki svojemu zaposlenemu omogoča možnost napredovanja, hkrati dopušča možnost razvoja njegovih intelektualnih ali drugih sposobnosti, pri čemer se ravno tako samo podjetje ali organizacija razvija in oblikuje do te mere, da doseže večjo učinkovitost in uspešnost na trgu in uresničuje zastavljenih ciljev. S stališča podjetniške miselnosti, ki se s pomočjo novega upravljanja javnega sektorja uvaja v javnem sektorju, je napredovanje eno od najučinkovitejših orodij za doseganje zastavljenih ciljev z zaposlenimi (Dolinar, 2007, str. 39). ZJU omogoča možnost izoblikovanja kariere z napredovanjem, ki je odvisna od uslužbenčeve strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitativnih ter od rezultatov dela. S kariernim razvojem ter napredovanjem je zaposlenemu tako omogočen prehod v višji plačni razred, zaradi česa pridobi višjo osnovno plačo, boljši status, večjo pristojnost in samostojnost pri vodenju in odločanju, obenem pa tudi več odgovornosti, po drugi strani pa organizacija pridobi bolj sposoben in strokoven kader. Napredovanje na delovnem mestu je v nizu motivacijskih dejavnikov pomembno orodje menedžmenta za spodbujanje zaposlenih za njihov nenehen strokovni razvoj in uspešno delo. Pri tem sta pomembna dva pogoja, in sicer izpolnjevanje kriterijev in dosežena nadpovprečna delovna uspešnost (Zeni v: Problemska konferenca na temo novega plačnega sistema, 2008, 4).

Z uveljavitvijo novega plačnega sistema so pogoji in postopki odločanja o napredovanju javnih uslužbencev postala veliko bolj strožja in nadzorovana, zaradi česar se je zmanjšala možnost napredovanja za posameznega uslužbenca. V primerjavi s prvotnim ZRPJZ, ki je v večini določal pogoje napredovanja, ki niso bili v nikakršni povezavi z uslužbenčevim delom na delovnem mestu, ne z njegovo strokovno usposobljenostjo. Ravno zaradi tega so številni uslužbenci napredovali ne zaradi svojih dodatnih funkcionalnih znanj ali rezultatov dela, temveč zgolj na pridobitvi večjega števila točk pri ocenjevanju njihovih dodatnih aktivnosti (udeležba na seminarjih, razna usposabljanja, objave strokovnih člankov, knjig ali učbenikov, itd.), ki niso bila tesno vezana na njegovo delo v okviru delovnega mesta. Prav zaradi teh razlogov je nov sistem plač izrecno določil delovno uspešnost kot temeljni pogoj za napredovanje javnih uslužbencev in funkcionarjev³ v višji plačni razred.

Glede meril in kriterijev za napredovanje in ugotavljanje delovne uspešnosti so se v javnem sektorju razvila naslednja izhodišča (Zeni v: Problemska konferenca na temo novega plačnega sistema, 2008, str. 5):

³ Sem spadajo funkcionarji (sodniki, državni tožilci in pravobranilci), ki po 16. členu ZSPJS lahko napredujejo v višji plačni razred, vendar pa so pogoji in postopki ugotavljanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje določeni z njihovo področno zakonodajo.

- Napredovanje zaposlenega na delovnem mestu, s katerim se lahko poveča tudi njegova osnovna plača, lahko izhaja iz njegove strokovne usposobljenosti. Le-ta se večinoma izkazuje z večopravilno usposobljenostjo, kar pomeni specialistično obvladovanje svojega strokovnega področja in večinoma tudi poznavanje mejnih področij. Taki sodelavci so izjemno uporabljivi in najširše zaposljivi, kar je kakovost, ki je vredna posebnega nagrajevanja - napredovanje na delovnem mestu. Upoštevajo se lahko še druga merila, ki izražajo delavčev potencial in so praviloma trajnostnega značaja.
- Napredovanje se na osnovi določenih meril in pravil izvaja enkrat letno.
- Za ugotavljanje delovne uspešnosti in s tem tudi za del plače zaposlenih na teh osnovah se uporabljajo merila ali kriteriji, ki izkazujejo delavčev doprinos k načrtovanim ciljem proračunskega uporabnika in so kratkotrajnejšega značaja in se glede na cilje lahko pogosteje menjajo. Delovna uspešnost se v državni upravi, kjer so procesi dokaj stabilni, ugotavlja enkrat letno z možnostjo tudi pogosteje.
- Delovna uspešnost zaposlenega se ugotavlja enovito z enotnimi merili in se uporablja za vse naslednje namene:
 - obračunavanje dela plač,
 - napredovanje na delovnem mestu,
 - načrtovanje strokovnega razvoja in načrtovanje karier,
 - določanje morebitnih presežnih delavcev.
- Do dela plače na osnovi delovne uspešnosti in do napredovanja so upravičeni le tisti z oceno zelo uspešno, torej nadpovprečni delovni rezultati in jih je v vsaki instituciji praviloma od 15 do 20%.

Cilj novega plačnega sistema na področju napredovanja je zagotoviti enoten pristop in možnost napredovanja vsem javnim uslužbencem. Možnost napredovanja ima motivacijski učinek tako na zaposlenega kakor tudi na organizacijo. Zaposleni dobi priložnost, da se izkaže in s tem zadovolji sebe, organizacija pa lahko bolje izkoristi potenciale svojega zaposlenega, saj se za delovno mesto, na katerega uslužbenec napreduje, zahtevajo večje sposobnosti, večja odgovornost in samostojnost (Korade Purg v: Agović, 2007, str. 43). Dejstvo je, da napredovanje ni avtomatično, temveč da je vezano na izpolnjevanje zakonsko določenih pogojev in meril, po katerih se morajo ravnati tako zaposleni, ki želijo napredovati, kot njihovi predstojniki.

5.1.1 Pravna ureditev napredovanja javnih uslužbencev

ZSPJS v skladu z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (v nadaljevanju uredba) in drugimi področnimi predpisi ureja celoten sistem napredovanja javnih uslužbencev in funkcionarjev, katerim je po zakonu dovoljeno napredovanje. Javni uslužbenec lahko na podlagi ZSPJS na delovnem mestu oziroma v nazivu napreduje v višji plačni razred in v višji naziv vsaka tri leta, in sicer za en ali dva plačna razreda, če izpolnjuje pogoje. Pogoj za napredovanje v višji plačni razred je delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju, ki se ocenjuje glede na rezultate dela, samostojnosti, ustvarjalnosti, natančnosti in zanesljivosti pri

opravljanju dela, kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela ter drugih sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Pogoji za napredovanje v višji naziv so nekoliko strožji, saj določajo poleg delovne uspešnosti še predpisano izobrazbo, delovne izkušnje, opravljanje nalog v višjem nazivu in druge pogoje, ki so določeni z zakonom, podzakonskim aktom ali splošnim aktom delodajalca. Pogoj za napredovanje uradnikov je tudi dosežena ocena izmed ocen, ki jih določa Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Na osnovi teh elementov se določijo letne ocene, ki omogočajo napredovanje. Z uredbo vlade se določata postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti, pravosodnih organih, javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna, razen za javne uslužbenke v drugih državnih organih, javnih zavodih s področja zdravstvenega, invalidskega in pokojninskega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter s področja raziskovalne in razvojne dejavnosti, za katere se izdajo splošni akti. Po predlogu Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju MJU) naj bi drugi državni organi in javni zavodi, za katere se izdajo splošni akti na področju urejanja napredovanja, hkrati poleg aktov upoštevali tudi določbe uredbe vlade zaradi zagotovitve primerljivosti plač s sistemskega vidika.

Javni uslužbenci lahko na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v naziv, v posameznem nazivu napredujejo za največ pet plačnih razredov, kjer pa ni mogoče napredovanje v višji naziv, lahko javni uslužbenci napredujejo za največ deset plačnih razredov. Če pa z napredovanjem v vseh nazivih ni mogoče napredovanje za deset plačnih razredov, je v najvišjem nazivu omogočeno napredovanje za toliko plačnih razredov, da je mogoče skupaj v vseh nazivih doseči deset plačnih razredov. Tako je določen razpon osnovne plače na delovnem mestu oziroma v nazivu. Primer prikazuje, kako lahko javni uslužbenec napreduje na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovati v nazive. V primeru uradniškega delovnega mesta Višji svetovalec VII/2, v katerem je mogoče opravljati delo v treh nazivih, je iz tabele razvidno, da lahko javni uslužbenec napreduje za največ 10 plačnih razredov (od 33. do 43. plačnega razreda), kar je skladno z drugim odstavkom 16. člena ZSPJS.

Tabela 4: Napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu

Uradniško delovno mesto: VIŠJI SVETOVALEC VII/2							
VIŠJI SVETOVALEC I	37	38	39	40	41	42	43
VIŠJI SVETOVALEC II	35	36	37	38	39	40	
VIŠJI SVETOVALEC III	33	34	35	36	37	38	

Vir: glej Klinar (2008b, str. 49)

Z napredovanjem se lahko javni uslužbenec ali funkcionar uvrsti v višji plačni razred, vendar ne v višji, kot je določen najvišji plačni razred v plačni podskupini delovnega mesta oziroma naziva, v katerega spada zaposleni. Zato je v nazivu višji svetovalec I mogoče napredovati za 6 plačnih razredov, saj zakon dopušča napredovanje do deset plačnih razredov, kadar v vseh nazivih skupaj ni mogoče napredovati za 10 plačnih razredov.

Pri napredovanju v javnem sektorju ločimo horizontalno napredovanje in vertikalno napredovanje. Vertikalno napredovanje in omogočanje horizontalne mobilnosti zaposlenih znotraj različnih organizacij sta sredstvi za povečanje prilagodljivosti tako posameznika kot organizacije (Farnham in Horton, 2000, str. 161).

5.1.1.1 Horizontalno napredovanje v javnem sektorju

Horizontalno napredovanje pomeni napredovanje v plačnih razredih, ne da bi se ob tem spremenilo delovno mesto, funkcija ali naziv zaposlenega, temveč le njegova osnovna plača. Novi plačni sistem je že uveljavljene rešitve nadgradil v horizontalni sistem napredovanja, ki je vezan na delovno mesto in je v funkciji nagrajevanja uspešnega dela javnega uslužbenca na isti ali nižji stopnji zahtevnosti (Apothal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 83). Prednost horizontalnega napredovanja je v tem, da nagraduje delo javnega uslužbenca na njegovem delovnem mestu oziroma v nazivu in ga ne sili k vključitvi v boj za hierarhično višja delovna mesta ali nazive, da bi si lahko izboljšal lasten materialni položaj (Klinar et al., 2008a, str. 4). Horizontalno napredovanje predstavlja stimulativen učinek uspešno opravljenih nalog zaposlenega, ne da bi se s povišanjem osnovne plače spremenile tudi naloge, saj ni rečeno, da bo zaposleni kljub njegovi sedanjí delovni uspešnosti sposoben opravljati zahtevnejše in težje naloge na višjem delovnem mestu.

Javni uslužbenec se ob prvi zaposlitvi, premestitvi na drugo delovno mesto ali ob imenovanju v naziv ali višji naziv uvrsti v tisti plačni razred, v katerega je uvrščeno delovno mesto, za katero je sklenil pogodbo o zaposlitvi. Izjemoma zakon dopušča možnost, da se ob prvi zaposlitvi, premestitvi ali imenovanju zaposlenega uvrsti za en ali največ dva plačna razreda od plačnega razreda delovnega mesta, na katerem opravlja delo. To funkcijo ima odgovorna oseba organa, ki diskrecijsko presodi, ali je razvoj uslužbenčeve kariere v smislu večje samostojnosti, odgovornosti in obsega strokovne zahtevnosti dela dovolj izrazit in temeljnega pomena za doseganje učinkovitosti in uspešnosti organa. Prav tako se lahko zaposleni ob prvi zaposlitvi, premestitvi ali imenovanju uvrsti v plačni razred, ki ga je mogoče doseči z napredovanjem, vendar le če pri tem izpolnjuje predpisane pogoje za napredovanje.

Pri horizontalnem napredovanju je značilna zakonska določba o prenosu oziroma ohranitvi plačnih razredov z napredovanjem pri prehodu na drugo delovno mesto pri istem ali drugem proračunskem uporabniku v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podskupinah. Napredovalno obdobje se ne prekine, če uslužbenec zasede delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu znotraj javnega sektorja. To ne velja, kadar delodajalec oceni, da le-ta ni dosegel pričakovanih in zastavljenih ciljev zaradi določenih razlogov. Javni uslužbenec, ki napreduje v naziv ali višji naziv, prenese že dosežena napredovanja v plačne razrede na delovnem mestu ali v nižjem nazivu v nov naziv tako, da se doseženi plačni razred pred napredovanjem v naziv ali višji naziv poveča največ za tri plačne razrede (glej primer tabele 5 in 6, ki prikazujeta možnost povečanja plačnih razredov iz 5. plačnega razreda svetovalca II v 2. plačni razred višje svetovalca II).

Izjemoma to ne velja za prehod na drugo delovno mesto v višjem tarifnem razredu, za katero je že določeno varovanje doseženega plačnega razreda, saj prehod v višji tarifni razred ne predstavlja nobene omejitve za napredovanje.

Plačni razredi, ki jih javni uslužbenec pridobi z napredovanjem na delovnem mestu oziroma v nazivu, se prištejejo k že doseženemu plačnemu razredu, kot prikazuje tabela 5.

Tabela 5: Primer horizontalnega napredovanja na uradniškem delovnem mestu

DELOVNO MESTO/NAZIV	IZH. PR	1. PR	2. PR	3. PR	4. PR	5. PR	6. PR	7. PR
SVETOVALEC I	31	32	33	34	35	36	37	38
SVETOVALEC II	29	30	31	32	33	34		
SVETOVALEC III	28	29	30	31	32	33		

Vir: Intranet DURS (2008)

Po horizontalnem napredovanju funkcionarji ne morejo napredovati, izjema so le sodniki, državni tožilci in državni pravobranilci. Javni uslužbeni, ki so uvrščeni v plačno skupino B, pa se ocenjujejo, pri čemer se ocena uporabi, če po koncu svojega mandata ostanejo zaposleni v javnem sektorju na drugih delovnih mestih, kjer je možno napredovanje (Apoal Vučković in Mihovar Globokar, 2008, str. 37).

5.1.1.2 Vertikalno napredovanje v javnem sektorju

Vertikalno napredovanje je napredovanje na zahtevnejše delovno mesto, ki zahteva večjo strokovnost, znanje in sposobnost, funkcijo ali naziv. Gre za razvoj uslužbenčeve kariere na vodstvenih položajih, ki zahtevajo posedovanje in pridobivanje vedno bolj zahtevnih menedžerskih znanj, zato se izvaja zgolj za uradnike. Način in postopek vertikalnega napredovanja ni določeno v samem zakonu, ampak je urejen s področnimi predpisi posameznih proračunskih uporabnikov. Načeloma pa je tako napredovanje omejeno, saj ne sme presegati 5 % vseh napredovanj v instituciji (glej Agović, 2007, str. 51).

Značilnost vertikalnega napredovanja je v tem, da je javnemu uslužbencu omogočeno napredovanje le, kadar za to obstaja prosto delovno mesto, ki se ga objavi z javnim razpisom ali prerazporeditvijo uslužbenca na drugo delovno mesto, ki se opravlja v drugem nazivu (glej Tičar in Vitez, 2008, str. 1771). Vertikalno napredovanje je odvisno od diskrecijske odločitve delodajalca, ki presoja o uslužbenčevi strokovni usposobljenosti. Vendar pa je napredovanje prav tako odvisno od hierarhično dodeljenih organizacijskih enot v organu, kar pomeni, da ima posameznik možnost napredovanja po tem sistemu, dokler ne doseže vrh organizacije. Ob napredovanju javni uslužbenec ohrani predhodno že doseženi plačni razred.

5.1.2 Način in postopek ocenjevanja za napredovanje

Način in postopek napredovanja v javnem sektorju sta urejena z uredbo vlade, ki je bila sprejeta na podlagi drugega odstavka 17. člena ZSPJS, in veljata tako za napredovanje v višji plačni razred, kot za napredovanje v naziv. Temeljni pogoj za napredovanje je ocena delovne uspešnosti, ki predstavlja odločitev o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja, saj neposredno vpliva na napredovanje javnega uslužbenca. Ocenjevanje se izvaja glede na prispevek zaposlenega k delovanju organa ter z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitiet zaposlenih primerljivih nazivov in delovnih mest. Cilj ocenjevanja je spodbujanje kariere in pravilnega odločanja o napredovanju uradnika (Vodovnik, 2006, str. 136).

Za pravilnost postopka in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje je pri posameznem proračunskem uporabniku odgovoren njegov predstojnik ali poslovodni organ, ki v izkazanem napredovalnem obdobju oceni javnega uslužbenca na podlagi njegove delovne uspešnosti. Pravico do napredovanja ima vsak javni uslužbenec, ki ima sklenjeno delovno razmerje za nedoločen ali določen čas ter za polni ali krajši delovni čas, in sicer pod istimi pogoji in brez razlik. Torej, edini pogoj za napredovanje je, da je javni uslužbenec v prejšnjem koledarskem letu opravljal delo najmanj šest mesecev in za določen čas. To pomeni, da je dejansko opravljal delo ter bil prisoten na delovnem mestu in da ne gre samo za sklenitev delovnega razmerja.

Kadar oseba opravlja delo manj kot šest mesecev, ne more napredovati za tekoče leto, lahko se jo le oceni za obdobje, v katerem je opravljala svoje delo in če se zaposli pri drugem delodajalcu, mora ta oceno sprejeti in na podlagi nje določiti novo oceno v ocenjevalnem obdobju, vendar pod pogojem, da javni uslužbenec pri novem delodajalcu izpolni pogoj najmanj šest mesecev zaposlitve. Če javni uslužbenec ni bil pri nobenem delodajalcu zaposlen šest mesecev, je pa delal v javnem sektorju več kot šest mesecev, mora oceniti njegovo delovno uspešnost tisti delodajalec, pri katerem je bil uslužbenec zaposlen v času ocenjevanja. V tem primeru se ne ocenjuje njegovo dejansko delo, ampak se določi le povprečna ocena. V javnem sektorju tako ne sme nihče končati svoje zaposlitve, ne da bi mu bila ob tem podana ocena.

Ocenjuje se enkrat letno za izkazano napredovalno obdobje, ki je opredeljeno kot čas od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve v javnem sektorju. Predstojnik mora preveriti izpolnjevanje pogojev za postopek napredovanja, ko dobi tri letne ocene delovne uspešnosti (kar pa ne more biti pred potekom treh let) in v primeru, da mu ocene ne omogočajo napredovanja, vsako naslednje leto, dokler ne doseže ustreznih ocen za napredovanje. Zato je napredovalno obdobje lahko tudi daljše (Apohal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 86). Primer prikazuje postopek ocenjevanja in napredovanja javnega uslužbenca, za katerega je napredovalno

obdobje pričelo teči s 1.1.2008 ali s 1.8.2008. Polletna razlika v obdobju nove zaposlitve predstavlja eno leto razlike v postopku napredovanja.

Tabela 6: Ocenjevanje in napredovanje v javnem sektorju

DELOVNO MESTO/NAZIV	PRİČETEK DELA	PRVA OCENA	DRUGA OCENA	TRETJA OCENA	NAPREDOVANJE
SVETOVALEC	1.1.2008	v letu 2009 za leto 2008	v letu 2010 za leto 2009	v letu 2011 za leto 2010	v letu 2011
	1.8.2008	v letu 2010 za leto 2009	v letu 2011 za leto 2010	v letu 2012 za leto 2011	v letu 2012

Vir: Lastna tabela (2009)

Po preteku ocenjevalnega obdobja, ki traja od 1.1. do 31.12., mora nadrejeni do 15. marca javnega uslužbenca oceniti za preteklo leto, pri čemer se ugotavlja prispevek posameznega uradnika k učinkovitemu delovanju organizacije ter njegove strokovne in delovne kakovosti v primerjavi z drugimi sodelavci. S tem imajo vodje možnost motivirati in nadgraditi nadpovprečno uspešne in obremenjene javne uslužbenca (glej Tičar in Vitez, 2008, str. 1771). V postopku ocenjevanja so tudi tisti javni uslužbenca, ki so bili v prejšnjem koledarskem letu zaradi napotitve s strani delodajalca odsotni več kot šest mesecev, in tisti, ki so bili odsotni več kot šest mesecev zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni ali starševskega varstva. Ti javni uslužbenca so ocenjeni za celo leto. Če so odsotni celo leto, se jih ocenjuje glede na predhodna leta. V tem primeru lahko dobijo največ 3 točke.

Ocena delovne uspešnosti je podana glede na kriterije, določene s 17. členom ZSPJS. Pri njeni določitvi lahko predstojnik uporabi različne metode (npr. opisno ocenjevanje pod kriterijev, točkovni sistem) in postopke, s katerimi si pomaga pri oblikovanju končne ocene. Končno oceno mora znati tudi obrazložiti javnemu uslužbencu, vendar ne samo kot skupno oceno (odlično, prav dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo), temveč tudi z objektivno oceno njegovega dela po posameznem podkriteriju, ki so podrobneje opredeljeni v prilogi uredbe (glej Apohal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 87). Naloga predstojnika je, da oceno delovne uspešnosti vpiše v ocenjevalni list javnega uslužbenca in da ga obenem seznanj s pisno oceno in z njeno utemeljitvijo. Uslužbenca se z oceno seznanj v letnem pogovoru, ki predstavlja sistematično, strukturirano obliko pogovora med vodjo in zaposlenim o konkretnih delovnih nalogah zaposlenega, ni pa obligatorno določen. Namen letnih razgovorov je ugotavljanje delovne uspešnosti zaposlenih, predvsem pa vnaprejšnja določitev kaj se od zaposlenih pričakuje, katere naloge mora opravljati, kakšen je želeni oziroma zahtevani obseg dela in njegova kakovost, morebitne poklicne ambicije zaposlenih in njihova naknadna uresničitev. Že 105. člen ZJU izrecno navaja, da morajo nadrejeni ali osebe, na katero je preneseno pooblastilo s tem namenom, spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero svojih zaposlenih in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim izmed njih. Zaposleni lahko z letnim pogovorom nadrejenega opozori na dogovor izobraževanja, ugodnosti in nagrajevanja, medtem ko lahko nadrejeni uslužbenca opomni glede pomanjkljivo izvedenih nalog (Dolinar, 2007, str. 43-44).

Po končanem ocenjevanju in seznanitvijo uslužbencev z oceno nadrejeni prične še s postopkom preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje, ki se izvede do 15. marca in ki se ugotovi na podlagi seštevka treh letnih ocen. Ocene delovne uspešnosti se točkujejo po petstopenjski lestvici od ocene nezadovoljivo, ki se ne točkuje, do ocene odlično, ki se točkuje s 5 točkami, pri čemer se upoštevajo vedno le tri najboljše ocene. Če javni uslužbenec želi napredovati za en plačni razred, mora v napredovalnem obdobju doseči:

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

Če pa javni uslužbenec želi napredovati za dva plačna razreda, mora v napredovalnem obdobju doseči:

- ob prvem napredovanju najmanj 14 točk,
- ob nadaljnjih napredovanjih najmanj 15 točk.

Iz tega izhaja, da se z višjim plačnim razredom pogoji za napredovanje zaostrejejo. Napredovanje v prvih pet plačnih razredov bo glede na zahtevano število doseženih točk lažje doseči kot napredovanje od 6. do vključno 10. plačnega razreda (Vidič, 2008, str. 58). Uredba vlade hkrati omogoča javnemu uslužbencu možnost napredovanja za en plačni razred v primeru, kadar le ta v šestih letih od prve zaposlitve oziroma od zadnjega napredovanja ne uspe izpolniti pogojev za napredovanje, vendar pa mora v tem obdobju doseči najmanj povprečno oceno dobro.

V zadnji fazi ocenjevanja in napredovanja zaposlenemu tako pripada osnovna plača z vštetim doseženim napredovanjem od 1. aprila tekočega leta. Tako so na primer s 1.4.2009 napredovali javni uslužbenci, ki so nazadnje napredovali v letu 2006 ali bili premeščeni na delovno mesto v višjem tarifnem razredu in tudi tisti, ki so prvič sklenili delovno razmerje kadarkoli v letu 2006 (MJU, 2009, str. 1). Po opravljenem postopku napredovanja se javnega uslužbenca o njegovem napredovanju obvesti s pisnim obvestilom o napredovanju in z izročitvijo pisnega predloga aneksa k pogodbi o zaposlitvi. Obvestilo in aneks se vročita zaposlenemu le ob izpolnitvi pogojev za napredovanje najkasneje 15 dni po preteku roka za ocenjevanje javnih uslužbencev. V primeru, da ne napreduje, se tudi vroči pisno obvestilo o tem, da ni napredoval in da ima možnost ugovaranja zoper podano oceno v skladu z ZDR. Vsebina aneksa je v skladu z 48. členom ZSPJS, ki določa potrebno vsebino podatkov, ki jih mora vsebovati izdani aneks zaradi sistemskih sprememb na področju plač.

5.1.2.1 Napredovanje menedžerjev v javnem sektorju

Urejanje področje plač tistih, ki so odgovorni za učinkovito in uspešno delovanje organizacije zahteva podrobnejšo razvrstitev podzakonskih aktov, s katerimi je njihov položaj natančneje pojasnjen. Večina javnosti je prepričana, da lahko menedžerji v javnem sektorju oziroma ravnatelji in direktorji oseb javnega prava, katerih

ustanovitelj je država ali lokalna skupnost, napredujejo po pravilih in postopkih, ki so določeni za ostale javne uslužbence. Le-ti v času svojega mandata, za katerega so bili imenovani, izbrani ali izvoljeni po zakonu ne morejo napredovati, jim pa pripada del plače za delovno uspešnost, če izpolnijo predpisane pogoje. ZSPJS določa položaj in pristojnosti menedžerjev drugače kot pri ostalih javnih uslužbencev, razen za področji delovne uspešnosti in dodatkov.

Zanimivo je, da se jim lahko plačni razred določi z neposredno uvrstitvijo delovnega mesta v plačni razred ali z določitvijo razpona plačnega razreda. To pomeni, da so lahko posamezni menedžerji iste poklicne dejavnosti (delujoč za isto osebo javnega prava) uvrščeni v različne plačne razrede, kar nekateri razumejo kot napredovanje. Vendar pa tu ne gre za napredovanje, temveč zgolj za seštevek vrednosti podrobnejših kriterijev opredeljenih s posebno metodologijo, ki jo ureja Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju. Tako je lahko ravnatelj srednje šole z večjim številom dijakov uvrščen v višji plačni razred kot ravnatelj srednje šole z nižjim številom le-teh.

Uredba v skladu s 16. členom ZSPJS določa pravila in pogoje napredovanja javnih uslužbencev, ki so na podlagi uredbe ali splošnega akta državnega organa uvrščeni na delovna mesta v plačni skupini B. Gre za direktorje, ravnatelje in tajnike, ki v času svojega mandata ne morejo napredovati, se pa ob prenehanju le tega oziroma ob razporeditvi na drugo delovno mesto upošteva število napredovanj, ki bi jih lahko dosegli, če bi na tem delovnem mestu napredovali vsaka 3 leta. Pri tem je potrebno upoštevati njihov mandatni čas, kot tudi dobljeno oceno za njihovo delovno uspešnost v času mandata, in sicer:

- če je v posameznem letu mandata prejel redno delovno uspešnost v višini več kot 50 %, se mu določi ocena odlično,
- če je v posameznem letu mandata prejel redno delovno uspešnost v višini do 50 %, se mu določi ocena zelo dobro in
- če v posameznem letu mandata ni prejel nobenih sredstev za redno delovno uspešnost, se mu določi ocena dobro.

Nadrejeni mora za napredovanje uslužbencev iz skupine B upoštevati seštevek pridobljenih ocen po določilih 2. odstavka 5. člena uredbe. Kljub temu uredba in zakon dopuščata večjo možnost napredovanja direktorjem kot ostalim javnim uslužbencem, saj direktorji napredujejo ne glede na njihovo kakovostno in uspešno vodenje v času mandata (kajti njihova najnižja pridobljena ocena je dobro) za razliko od javnih uslužbencev, ki lahko večkrat prejmejo nezadovoljivo oceno, posledično temu pa se lahko zoper njih sproži postopek ugotavljanja nesposobnosti. Edina omejitev pri napredovanju direktorjev je določba o nezmožnem napredovanju v primeru njegove razrešitve zaradi krivdnih razlogov, a še takrat mu ostane pravica do prenosa doseženih plačnih razredov pred mandatom.

5.1.2.2 Pravno varstvo javnih uslužbencev

Napredovanje javnih uslužbencev je v veliki meri odvisno od neposredne volje nadrejenega. Ocene se odražajo na njihovem razumevanju z vodjo, četudi ta

ocenjuje glede na kriterije, ki so zakonsko določeni. Zato ima uslužbenec pravico do izpodbijanja svoje ocene ali napredovanja, če je mnenja, da ta ni bila pravična v skladu z njegovo dokazano delovno uspešnostjo. Javni uslužbenec lahko po zakonu uveljavlja pravico do pravnega varstva in sodnega varstva v primeru nestrinjanja z oceno ali njegove ne ocenitve. Pravno varstvo se uveljavlja pred komisijo za pritožbe, medtem ko se sodno varstvo uveljavlja pred delovnim sodiščem.

Že pred vročitvijo pisnega obvestila in predloga aneksa k pogodbi o zaposlitvi, lahko javni uslužbenec, ki ni bil ocenjen oziroma ki se ne strinja z oceno, v roku osmih dni od poteka roka za ocenitev oziroma seznanitve z oceno zahteva, da se ga oceni oziroma zahteva preizkus ocene pred komisijo. Komisijo s tremi člani iz istega ali drugega proračunskega uporabnika⁴ imenuje odgovorna oseba v roku 15 dni od vložitve zahteve za preizkus ocene. Naloga komisije ni v tem, da meritorno odloči o pravilnosti ocene in zatem poda svojo oceno, temveč da v primeru ugotovitve nepravilnosti ocenjevanja oceno razveljavi in naloži predstojniku organa, da ponovno oceni uslužbenca oziroma zahteva, da se ga oceni. Predstojnik lahko v roku 15 dni od imenovanja komisije poda ali spremeni oceno ali postavi isto, če še vedno verjame v njeno pravilnost. Komisija ugotavlja izpolnjevanje pogojev, vendar pa ne more arbitrarno odločati o napredovanju.

Odločitev komisije je dokončna, vendar pa se lahko zoper njo uveljavlja sodno varstvo v skladu z določbami ZDR. Če nadrejeni v zakonsko predpisanem roku ali v roku, ki mu ga je naložila komisija ne oceni javnega uslužbenca, lahko le-ta neposredno uveljavlja sodno varstvo v skladu z določbami ZDR. Čas, potreben za uveljavljanje sodnega varstva, ne povzroči kasnejšega napredovanja. Deveti odstavek 17. a člena določa, da v primeru, ko je na podlagi veljavne ocene v postopku njenega preizkusa ugotovljeno, da javni uslužbenec izpolnjuje pogoje za napredovanje v skladu s predpisi, ki urejajo napredovanje na delovnem mestu oziroma v nazivu, ta napreduje od 1.4. v letu, ko izpolni pogoje za napredovanje. Tudi takrat, ko je zaradi trajanja postopka prišlo do ocene in do ugotovitve o izpolnjevanju pogojev za napredovanje kasneje, je treba priznati javnemu uslužbencu pravico do napredovanja v višji plačni razred in s tem do višje osnovne plače za nazaj, od 1.4. dalje (Apothal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 40).

Ko se uslužbencu vroči pisno obvestilo in pisni predlog aneksa, le-ta nima več pravice uveljavljati pravnega varstva zoper podano oceno. To pomeni, da če se javni uslužbenec ne strinja z napredovanjem, se ne uporabljajo posebne določbe 17. a člena, ki ureja postopek preizkusa ocene, temveč postopki, ki veljajo v primeru varstva pravic javnih uslužbencev iz delovnega razmerja (Apothal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 93). Že Delovno in socialno sodišče je v sodbi navedlo, da ocena dela ni akt o pravicah ali obveznostih delavca iz delovnega razmerja, temveč da predstavlja zgolj karakteristiko o sposobnostih in rezultatih dela posameznega delavca ter da učinkuje šele tedaj, ko bi ta vplivala na napredovanje zaposlenega v

⁴ Sestava komisije iz uslužbencev drugega proračunskega uporabnika, pride v poštev tam, kjer ni mogoča sestava komisije z lastnimi zaposlenimi ali v manjših organih, kjer bi bila sestava pravilne komisije otežkočena (glej MJU, 2009, str. 4).

višji naziv oziroma ko bi bila uporabljena kot podlaga za ugotovitev njegove sposobnosti. Zato zoper oceno ni predvidenega sodnega varstva, saj sama ocena nima samostojnega pravnega varstva⁵.

5.2 SISTEM NAGRAJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI

Sistem nagrajevanja in motiviranja temelji na dejstvu, da uspešno opravljanje le tega vodi k dobrim poslovnim rezultatom, višji produktivnosti, zadovoljstvu in zavzetosti zaposlenih, medtem ko slabo ravnanje na tem področju povzroča demotiviranost, slabe medsebojne odnose, pogloblja nezaupanje in utegne celo pomeniti tudi odhod tistih kadrov, ki organizacijskemu razvoju in uspešnosti prispevajo največ (Gruban, 2006, 1).

Za večino zaposlenih nagrajevanje delovne uspešnosti pomeni pridobitev samostojnosti v opravljanju nalog ali odločanju v posameznih postopkih, posledično temu tudi pridobitev spoštovanja med nadrejenimi in med sodelavci, zaradi česar se vzpodbujajo dobri odnosi v organizaciji. Današnji sistemi nagrajevanja in motiviranja so neprilagojeni potrebam današnjih organizacij kot tudi željam in pričakovanjem zaposlenih. Tega se premalo zaveda tudi država, ki vztraja pri (pre)togih modelih nagrajevanja v javnem sektorju, ki zelo nestimulativno delujejo na tiste, ki so pripravljeni delati več in bolje, vendar so za to plačani enako ali le simbolično bolje, kot tisti, ki niso posebej zavzeti za uresničevanje organizacijskih ciljev (Gruban, 2006, str.1).

Delovna uspešnost je opredeljena kot sistem opravljanja in prikazovanja želenih oziroma pričakovanih rezultatov, ki so se zastavili zaposlenemu. Delovno uspešnost se vrednoti in ocenjuje na podlagi izpolnjevanja kriterijev in njihove odvisnosti od pomembnosti postavljenih ciljev. Najpomembnejši kriterij za ocenjevanje in nagrajevanje delovne uspešnosti je kakovostno in učinkovito opravljanje zastavljenih nalog na delovnem mestu, pri čemer mora biti zaposleni motivacijsko usmerjen v dejansko opravljanje koristnega dela tako za organizacijo, kot za sebe. Zato je potrebno pri oblikovanju in delovanju dobrega sistema nagrajevanja, to je zlasti meril, upoštevati nekatera strokovna merila in njihovo zaporedje (Uhan, str. 3):

- 1 Vnaprejšnje oblikovanje in opredeljevanje meril v aktih,
- 2 merila morajo biti sprejemljiva, da jih lahko zaposleni zavestno in demokratično sprejmejo, kar pa je možno le, če so enostavna in razumljiva,
- 3 merila je potrebno uporabljati v praksi, ker le tako lahko motivirajo zaposlene k doseganju vnaprej določenih ciljev in
- 4 merila je potrebno izpopolnjevati.

⁵ Glej sodbo Upravnega sodišča z dne 25.5.2007 in sodbo Višjega delovnega socialnega sodišča z dne 25.1.2007.

Plača je povezana s spodbujanjem delovne uspešnosti za uvrstitev v višje plačne razrede (Fogel in Lewin, 1974, str. 82).

Namen in cilj plačnega sistema v javnem sektorju je vzpostavitev fleksibilnega in obvladljivega sistema plač in nagrajevanja z vidika javnih financ ter motivirati in nagrajevati nadpovprečne delovne rezultate (Stare v: Agović, 2007, str. 28). Zasnova plačnega sistema je ustrezna in učinkovita strategija ugotavljanja delovne uspešnosti javnega uslužbenca in njeno nagrajevanje na podlagi ocenjevalnega postopka, ki se izvaja preko rednih letnih razgovorov med vodjem določene notranje-organizacijske enote in javnim uslužbencem. Preko uspešno izvedenih razgovorov, ki morajo biti dovolj sistemsko urejeni in vnaprej dobro premišljeno organizirani, lahko javni sektor pridobi dovolj uspešnih in sposobnih ljudi, ki bodo s svojim delom pripomogli k doseganju njenih ciljev. Torej je nadvse pomembno, da se javnega uslužbenca ocenjuje in plačuje na podlagi uspešne realizacije postavljenih ciljev in nalog ter njenih učinkov.

Z ocenjevanjem delovne uspešnosti se ugotavlja delovni rezultat delavca oziroma ali je delavec pri izvajanju del, za katere je razporejen, dosegel normalni, večji ali manjši delovni rezultat. Ni torej dopustno, da bi se pri ocenjevanju delovne uspešnosti upoštevalo tudi vrsto in zahtevnost del in nalog, upoštevati se mora le učinkovitost izvajanja teh del (Uhan, str. 9). Plačni sistem mora zato zagotoviti vzpostavitev takšnega sistema nagrajevanja delovne uspešnosti, ki bi vsakemu omogočil enake možnosti ocenjevanja, in ne sistema, po katerem bi se najboljši delovni rezultati pripisovali zgolj tistim javnim uslužbencem, ki izvajajo najzahtevnejša dela. Prav tako ustrezno nagrajevanje javnega uslužbenca predstavlja temeljno vodilo za uspešno in kakovostno izvajanje nalog, kar dejansko vpliva tudi na zadovoljstvo samih ljudi v državi - to je tudi poslanstvo javne uprave.

5.2.1 Postopek ocenjevanja delovne uspešnosti

Delovna uspešnost javnega uslužbenca se določi na podlagi rezultatov dela, samostojnosti, ustvarjalnosti, natančnosti in zanesljivosti pri delu ter kvalitete sodelovanja in organizacije dela, za katerega je javni uslužbenec sklenil pogodbeno razmerje. Poleg navedenih kriterijev je pri ocenjevanju delovne uspešnosti potrebno upoštevati tudi standarde, ki so določeni za posamezno dejavnost, kot tudi standarde, ki so določeni za posamezno delovno mesto, če na tem nivoju obstajajo. Pri ocenjevanju pa je potrebno upoštevati tudi primerjavo med zaposlenimi v okviru organizacijske enote, kot tudi širše – proračunskega uporabnika. S tem naj bi se znižal vpliv subjektivnosti, ki je pri takem načinu ocenjevanja neizbežen (Klinar tal., 2008a, str. 17).

Delovno uspešnost se lahko ugotavlja neposredno, kadar ocenjevalec upošteva učinke, ki se kažejo na delovnem mestu zaposlenega, ali posredno, kadar se ugotavljajo rezultati, ki se izražajo zunaj delovnega mesta (Oblak in Jereb, 2008, str.

A48). Vodja mora nenehno spremljati delo zaposlenega in preverjati doseganje realizacije ciljev, ki so bili dogovorjeni na letnem razgovoru oziroma preverjati nadpovprečno doseganje rezultatov dela. Uslužbencem, ki ne dosegajo pričakovanih rezultatov, ne zmanjšujejo plače, saj bi na tak način demotivirali posameznika pri opravljanju njegovega dela. Če vodja pri ocenjevanju ni dosleden pri upoštevanju kriterijev in meril v postopku ocenjevanja, lahko pride do standardnih napak pri ocenjevanju, kot so (Uhan, 10):

- halo efekt; nastane zaradi splošnega vtisa, ki ga imajo ocenjevalci o delavcu, katerega delo ocenjujejo, kot na primer hitro opravljeno delo je lahko površno narejeno,
- logična napaka ocenjevanja; nastane, ker ocenjevalci menijo, da je ravnanje delavcev med seboj logično povezano,
- napaka zaradi kontrasta; nastane, ker ocenjevalci pri nekaterih lastnostih ocenjujejo delavce v nasprotju z lastnim ravnanjem,
- napaka ocenjevanja osebnostnih lastnosti ocenjevalcev; ocenjevalec, ki je po naravi popustljiv, bo ocenjeval delavce ugodnejše, tisti, ki je po naravi strog, pa manj dobro in
- napaka centralne tendence; ocenjevalci težijo k ocenam, ki se kopičijo okrog povprečne ocene in so čim dlje od obeh skrajnih pozitivnih in negativnih ocen. Zato je nujno potrebno, da so ocenjevalci z možnostmi nastanka napak pri ocenjevanju dobro seznanjeni in pripravljene že pred pričetkom ocenjevanja.

V pogodbi o zaposlitvi je določena osnovna plača za delovno mesto, na katerem javni uslužbenec opravlja delo. Po opravljenem delu in ocenjeni delovni uspešnosti se javnemu uslužbencu določi višja plača ali del plače na podlagi njegovega doseženega uspeha pri delu, če je za to izpolnjeval potrebne pogoje. Tako je javnim uslužbencem omogočeno doseči delovno uspešnost za napredovanje in delovno uspešnost za del plače. Delovna uspešnost, ki je temeljni pogoj za napredovanje javnega uslužbenca, se ocenjuje glede na izpolnjevanje kriterijev uredbe, pri čemer se seštevek točk v okviru treh letnih ocen upošteva pri morebitnem napredovanju v višji plačni razred oziroma v višji naziv. Delovna uspešnost, ki predstavlja variabilni del plače iz naslova delovne uspešnosti, se ocenjuje glede na doseg nadpovprečnih delovnih rezultatov ali nadpovprečne delovne obremenjenosti. Gre za dvotirno ocenjevanje ali ocenjevanje za napredovanje in ocenjevanje delovne uspešnosti. Kakšna je razlika med njima, prikazuje tabela 8, ki opredeljuje merila za njuno doseganje.

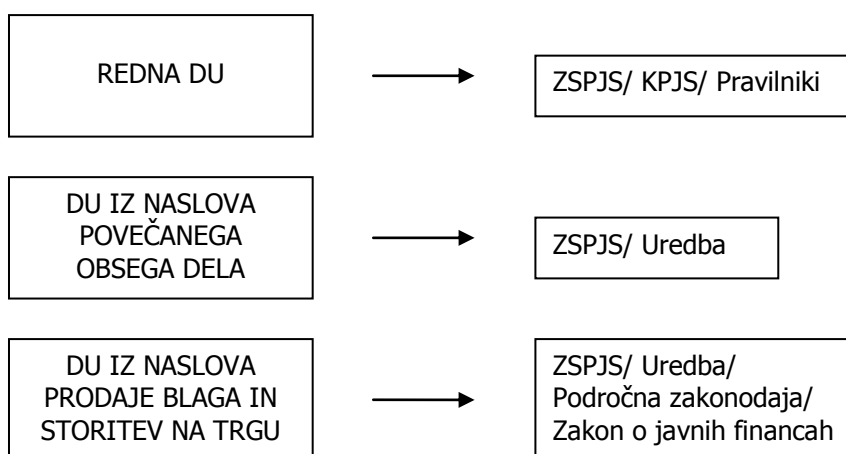
Tabela 7: Razlika v merilih za delovno uspešnost

Merila za delovno uspešnost za napredovanje – 17. člen ZSPJS	Merila za delovno uspešnost za del plače – 31. člen KPJS
Rezultati dela	Znanje in strokovnost
Samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela	Kakovost in natančnost
Zanesljivost pri opravljanju dela	Odnos do dela in delovnih sredstev
Kvaliteta sodelovanja in organizacija dela	Obseg in učinkovitost dela
Druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela	Inovativnost

Vir: Zeni v: Problemska konferenca na temo novega plačnega sistema (2008, str. 5)

Kot tabela prikazuje, so nekatera merila enaka, zato mora vodja pri ocenjevanju upoštevati tudi oceno za izplačilo delovne uspešnosti, drugače lahko javni uslužbenec pridobi oceno odlično ali zelo dobro kljub temu da ni prejel sredstev za delovno uspešnost. Prav tako obstaja nevarnost, da bodo ocenjevalci enako merilo obravnavali povsem različno. Del plače za delovno uspešnost je sestavni del plače v novem sistemu, ki predstavlja variabilni del in je poleg ne avtomatičnega napredovanja namenjen fleksibilnosti sistema (Apoahal Vučkovič in Mihovar Globokar, str. 44). Javni uslužbenci so upravičeni do redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (ZSPJS, 21. člen). Pravosodni funkcionarji so upravičeni do redne delovne uspešnosti in delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, medtem ko za preostale funkcionarje zakon ne dopušča izplačevanje dela plače za delovno uspešnost. Slika 3 prikazuje kateri akti urejajo področje posamezne delovne uspešnosti.

Slika 3: Delovna uspešnost (DU)



Vir: SVIZ (2009)

Poudariti je potrebno, da ima nagrajevanje delovne uspešnosti pravno naravo dela plače za delovno uspešnost in ne dodatkov, zato se uslužbencu ta del plače izplačuje iz naslova uspešnosti, ki mu pripada.

5.2.1.1 Redna delovna uspešnost

Redna delovna uspešnost pripada javnemu uslužbencu, kadar je v določenem obdobju dosegel nadpovprečne delovne rezultate pri opravljanju svojih rednih nalog. Redna delovna uspešnost je namenjena izplačevanju neposrednim in posrednim uporabnikom državnega in lokalnega proračuna. Določi se na podlagi kriterijev, ki so predpisani v 31. členu KPJS. Zaradi slabosti predhodnega plačnega sistema je zakonodajalec z novim sistemom uvedel posebno obliko točkovanja delovne uspešnosti na posebnih obrazcih, ki so priloga kolektivne pogodbe. Vsak posamezni kriterij, ki dosega nadpovprečne rezultate, je ocenjen oziroma ovrednoten z eno točko, v primeru, če ne dosega nadpovprečnosti, pa po tem kriteriju ni upravičen do točk. Maksimalno število točk, ki jih lahko javni uslužbenec pridobi, je 5 točk oziroma seštevek vseh točk predstavlja osnovo za določitev višine dela plače za redno delovno uspešnost uslužbenca. Osnova za določitev višine dela plače je pri posameznem javnem uslužbencu odvisna tudi od višine njegove osnovne plače za opravljanje rednih nalog v ocenjevalnem obdobju. Pri tem se upošteva višina osnovne plače javnega uslužbenca v mesecu decembra preteklega leta, če v tem mesecu ni bil zaposlen, pa se upošteva »fiktivna plača« oziroma plača, ki bi mu pripadala v primeru njegove zaposlitve.

Redna delovna uspešnost se ocenjuje in izplačuje mesečno, trimesečno ali dvakrat letno. Pri slednjem ni zahtevano, da sta obe ocenjevalni obdobji enako dolgi. Vsak javni uslužbenec mora pri izplačilu januarske plače biti hkrati obveščen o tem, kako je bil ocenjevan v preteklem letu, in o številu točk, ki jih je dosegel pri posamezni oceni. To je ključnega pomena, saj na podlagi tega lahko javni uslužbenec uveljavlja varstvo svojih pravic po postopku in na način, ki je predpisan za delovno pravno zakonodajo.

Z novo ureditvijo je s KPJS določeno, da je potrebno objaviti število točk posameznega javnega uslužbenca na oglasni deski znotraj proračunskega uporabnika ali organizacijske enote, kadar je ta dosegel nadpovprečne rezultate. To velja zgolj za redno delovno uspešnost, pri kateri je objava odvisna od dogovora z nadrejenimi (oglasna deska, intranet).

5.2.1.2 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Pravna podlaga za merila, pogoje in obseg dela plače za delovno uspešnost za povečani obseg dela je 22. e člen ZSPJS in Uredba o delovni uspešnosti iz naslova

povečanega obsega dela za javne uslužbenec⁶. Merila so lahko zaradi svoje zahtevne narave in posamezne dejavnosti javnega sektorja urejene z internim aktom organa, v katerem je podrobneje določen postopek določitev meril in višina plačila za ta del plače. Delovno uspešnost iz tega naslova se lahko izplača za opravljeno delo javnega uslužbenca, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, če je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna (22. e člen ZSPJS). Plačilo povečanega obsega dela je institut, ki se je razvil iz ideje, da bi s tem uporabnike proračuna stimulirali za pripravo programa racionalizacije, ki naj bi s selektivno politiko zaposlovanja, nagrajevanja in napredovanja prihranili sredstva za nove zaposlitve in del teh sredstev namenili za nagrajevanje javnih uslužbencev, ki so pripravljani v okviru rednega delovnega časa opraviti delo, ki sicer ne sodi v njihov redni delokrog (Apohal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 64). Ni pomembno, za kakšno vrsto dela gre, pomembno je le, ali gre za večji obseg dela zaradi nadomeščanje odsotnih uslužbencev ali zaradi nezasedenosti posameznega delovnega mesta, pri čemer je potrebno presoditi, ali je racionalnejše plačilo delovne uspešnosti iz tega naslova od zaposlitve novega uslužbenca za čas, kolikor je potreben da se opravi to delo.

Javni uslužbenec je upravičen do plačila delovne uspešnosti, če gre za povečan obseg dela pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta ali če gre za sodelovanje pri izvajanju posebnega projekta, ki ga določi vlada s svojim aktom in za katerega so zagotovljena dodatna sredstva. Pri opravljanju posebnega projekta, ki ga določi vlada je bilo na področju sodstva izvajanje projekta »Lukenda« ali odprava sodnih izostankov, na področju zdravstva pa zmanjšanje čakalnih vrst. Pri tem zakon omejuje možnost dvakratnega plačila za isto delo, kar pomeni, da uslužbenec ne more prejemati del plače za povečan obseg dela in hkrati del plače za nadurno delo. Ta določba preprečuje zlorabe, da bi delodajalec zaobšel omejitve, ki jih določa zakonodaja pri plačilu dodatnega dela, ne samo po obsegu, tudi po višini plačila, hkrati pa pomeni zaščito javnega uslužbenca, saj je povečan obseg dela odrejen le z njegovim soglasjem, medtem, ko je nadurno delo dolžan opraviti tudi v primeru, da mu je naloženo mimo njegovega soglasja (Apohal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 66).

Višina dela delovne uspešnosti lahko za javnega uslužbenca znašajo največ 20 % njegove osnovne plače, iz naslova posebnih projektov pa lahko ta del plače skupno znaša največ 50 % njegove osnovne plače. Za direktorje del plače za delovno uspešnost znaša skupaj 10 % njihove osnovne plače za obe vrsti izplačil.

Podlagi za izplačilo dela delovne uspešnosti sta pisna odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti, ki jo sprejme predstojnik za posamezni mesec in ki je sprejeta v obliki sklepa, ter pisen dogovor med javnim uslužbencem in

⁶ Z uporabo Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenec je prenehala veljati Uredba o določitvi pogojev in obsega dela plače za plačilo povečanega obsega dela v javnem sektorju (Ur. list RS, št. 121/06), Uredba o pogojih in višini dodatka za plačilo povečanega obsega dela (Ur. list RS, št. 48/06 in 23/07) in Uredba o povečanem obsegu dela oziroma nadpovprečni obremenitvi zaposlenih v zdravstveni dejavnosti (Ur. list RS, št. 100/06).

predstojnikom, pri čemer je dogovor možno skleniti za en mesec ali za daljše časovno obdobje (Apohal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 53).

5.2.1.3 Delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu

Uporabniki proračuna, ki poleg sredstev za izvajanje javne službe pridobivajo sredstva s prodajo blaga in storitev na trgu, lahko del tako pridobljenih sredstev uporabijo za plačilo delovne uspešnosti iz tega naslova in s tem povečajo obseg sredstev, ki je določen z zakonom ali kolektivno pogodbo za izplačilo redne delovne uspešnosti. ZSPJS določa pogoje, na podlagi katerih se lahko uporabijo dodatna sredstva, pridobljena iz tržne dejavnosti in ki so namenjena plačilu delovne uspešnosti javnim uslužbencem.

Ureditev nagrajevanja delovne uspešnosti iz naslova tržne dejavnosti javnih storitev podrobneje opredeljuje Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, ki je zgolj namenjena posrednim uporabnikom proračuna. Uredba, ki je pričela veljati prvega januarja 2009, določa prihodke iz tržne dejavnosti ter zgornji obseg sredstev, ki se lahko uporabi za plačilo uspešnosti in ki ga določi resorni minister s sprejemom pravilnika organa.

Z uredbo je določeno, da lahko uporabnik proračuna izplačuje del sredstev za delovno uspešnost iz državnega proračuna, del sredstev pa tudi iz javnih razpisov mednarodnih projektov, zmanjšanih za stroške izvajanje projekta. Vendar pa je izplačevanje sredstev iz mednarodnih projektov določeno s samimi mednarodnimi akti, ki so uveljavljeni skupaj s projektom, zaradi česar nacionalni inštituti nimajo pristojnosti spreminjati njihovih določil. To pomeni, da imajo mednarodni predpisi v takem primeru primarno uporabo nad samo uredbo. Prenos sredstev je dopusten tudi z novim letom, kadar se ta niso izplačala v celoti in z namenom prejetja.

Mnogim strokovnjakom ni jasna in natančno opredeljena vsebinska ločnica med dejavnostmi, ki sodijo v javno službo in dejavnostmi, ki se opravljajo na trgu. Še posebej je to prisotno na področjih kot so zdravstvo in samoplačniške ambulante, visoko šolstvo in šolnine za izredni študij, lekarniška dejavnost, raziskovalna dejavnost in drugi projekti (Apohal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 74). Vzrok nejasnosti v uredbi je povzročilo neprepičanost organov, kako naj ločujejo dejavnosti in jih opredeljujejo v internih aktih oziroma kako naj jih navajajo v izkazih letnih poročil. Zato je v pristojnosti resornih ministrstvih in lokalnih skupnosti, da v aktih o ustanovitvi jasno in natančno opredelijo pomen dejavnosti iz področja javnih služb in prodaje blaga in storitev na trgu. To je mišljeno za javne službe in dejavnosti, opravljene v njihovi pristojnosti.

6 PRIMERJALNA ANALIZA NAPREDOVANJA IN NAGRAJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI PO NOVEM IN STAREM SISTEMU

Implementacija novega plačnega sistema je zahtevala ogromno znanja in dovolj strokovne usposobljenosti tistih, ki so bili odgovorni za ustrezno in uspešno izvedbo prehoda v nov plačni sistem. Cilj uveljavitve zakona o spremembah in dopolnitvah ZSPJS je bila odprava togosti oziroma nefleksibilnosti sistema v napredovanju in nagrajevanju delovne uspešnosti, s čimer je zakonodajalec pri tem želel uvesti menedžerska orodja za motiviranje javnih uslužbencev za opravljanje kakovostnih in strokovnih nalog. Namen primerjalne analize je konstruktivna primerjava dejstev z različnimi atributi, na podlagi katerih se jih da ovrednotiti ali analizirati. Cilj primerjalne analize je ugotoviti podobnosti in razlike med predmetoma, ki jih primerjamo. Torej je namen primerjalne analize prikazati ključne razlike med starim plačnim sistemom ZRPJZ in novim ZSPJS ter najnovejšimi spremembami in dopolnitvami, ki so bile uveljavljene avgusta 2008. S pomočjo analize bo prav tako mogoče prikazati učinke in težave novega sistema, obenem pa tudi dejstvo, ali je z novim sistemom poskrbljeno za preprostejše in preglednejše določbe, ki so bile v predhodnem sistemu označene za omejene in sporne. Analiza bo predstavila primer prehoda napredovanja in nagrajevanja skozi dosedanje temeljne spremembe v ureditvi plačne politike za javno upravo.

6.1 PRIMERJALNA ANALIZA NA PODROČJU NAPREDOVANJA

6.1.1 Analiza izpolnjevanja pogojev za napredovanje

Pomembna razlika med starim in novim sistemom je v večji meri v izpolnjevanju pogojev za napredovanje v plačne razrede ali v nazive. Po starem sistemu so bili pogoji in merila za obe vrsti napredovanj urejena enako, kar pomeni, da je določal enak sistem izpolnjevanja zakonsko določenih kriterijev. Nešteto nepreglednih in zapletenih pogojev, ki so od javnega uslužbenca zahtevali, da svojo usposobljenost in nadpovprečno delovno uspešnost upravičuje z doseganjem števila točk preko sistema zbiranja točk, ki je potreben za napredovanje. Sistem zbiranja točk se je po posameznih poklicnih skupinah razlikoval, hkrati pa je bil odvisen od tarifne skupine delavca. Razlikovanje v sistemu točkovanja je podrobneje določal Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi. Poleg pogojev za napredovanje, ki so v večji meri ostali enaki, so bili javni uslužbenci upravičeni do dodatnih funkcionalnih znanj in strokovne usposobljenosti (kot je udeležba na seminarjih, izobraževanjih, vodenje različnih aktivnosti in projektov, ki so prispevali k večjemu ugledu organa) in so bili točkovani glede na dejavnost, ki so jo opravili. Pravilnik je določal tudi vrsto

posebnosti za zaposlene na ministrstvih in vladnih službah, s čimer si je uslužbenec, če je bil tam zaposlen, zagotovil še dodatne možnosti oziroma dodatne točke, ki so mu pripomogle k hitrejšemu napredovanju.

Plačni sistem je po prejšnji ureditvi uveljavljal objektivna kot tudi subjektivna merila, kar je pripomoglo k nenehnemu izobraževanju in izpopolnjevanju uslužbenca ter njegovemu sodelovanju na različnih projektih, če je želel napredovati. Z novo ureditvijo je tako prešel zgolj na pridobitev subjektivne službene ocene, pri čemer je napredovanje javnega uslužbenca odvisno izključno od presoje nadrejenega. Strokovnjaki se na eni strani strinjajo z uvedbo subjektivne ocene, saj napredovanja po sistemu točkovanja objektivnih meril niso prinašala rezultatov dejanske delovne uspešnosti posameznika, kar je povzročalo neomejeno napredovanje uslužbencev brez prave funkcije. Medtem ko na drugi strani opozarjajo, da je prehod na izključno subjektivno podlago za napredovanje korak nazaj (glej Zemljak, str. 2, 2008). Bistvena novost je tako uvedba izpolnjevanja samo enega pogoja, to je delovne uspešnosti, ki je izkazana v napredovalnem obdobju in ki se ugotovi na podlagi seštevka treh letnih ocen brez dodatnih pogojev ali pisnih dokazil. Za napredovanje v naziv druge ali prve stopnje so poleg doseganja delovne uspešnosti potrebni še drugi nekoliko strožji pogoji.

6.1.2 Analiza napredovanja v plačne razrede in v nazive

Po ZRPJZ je javni uslužbenec sprva lahko napredoval največ za pet, zdravniki pa za sedem plačnih razredov. ZSPJS, ki je bil sprejet v letu 2002, je za nekatere javne uslužbence še nadalje povečal možnost napredovanja tako, da kadar le-ta ne more napredovati v naziv, lahko na svojem delovnem mestu napreduje za največ deset plačnih razredov. Z najnovejšo ureditvijo zakona je zakonodajalec še dodatno povečal možnost napredovanja za uslužbence na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v več nazivov. Še vedno je predvideno napredovanje za pet plačnih razredov z izjemo, da če v vseh nazivih skupaj ni mogoče doseči deset plačnih razredov, je v najvišjem nazivu mogoče napredovati za toliko razredov, da je doseženo napredovanje v nazivih skupno za deset plačnih razredov. Lahko rečemo, da je spremenjeni ZSPJS prinesel enotno in pravično ureditev za vse javne uslužbence. Postopek napredovanja v plačne razrede ali nazive je namreč enakovreden za vse poklicne skupine, prav tako pa je skozi vpeljavo dopolnjenih in novih plačnih pravil javni uslužbenec pridobil večjo zagotovitev pravic za hitrejše in bolj fleksibilno napredovanje.

Novi plačni sistem je uvedel varovalo ob premestitvi ali imenovanju javnega uslužbenca na delovno mesto v višjem tarifnem razredu, ki se lahko uvrsti za en plačni razred višje od že doseženega plačnega razreda pred premestitvijo, če bi s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto bil uvrščen v nižji ali isti plačni razred kljub doseženemu napredovanju na prejšnjem delovnem mestu. Takšna zakonska določba javnemu uslužbencu nudi varovalo, saj bi s tem lahko delodajalec sprožil

nezadovoljstvo med zaposlenimi, kar posledično ne bi prineslo zahtevanih rezultatov organa. Če bi uslužbenec moral opravljati delo na delovnem mestu, ki bi bilo uvrščeno v nižji ali enak plačni razred, kot pred premestitvijo ali imenovanjem, bi bili motivacijski dejavniki zaposlenega nizki. Prav tako bi se dejansko lahko pojavljalo nepregledno večje število zahtev javnih uslužbencev po preizkusu ocen ali po sodnem varstvu oziroma nesoglasju javnih uslužbencev ob njihovi premestitvi. Javni uslužbenec se ne more uvrstiti v višji plačni razred, kot je najvišji plačni razred delovnega mesta plačne podskupine, ki ga je možno doseči z napredovanjem. Nove spremembe 19. člena ZSPJS so sestavljene z namenom, da bi uslužbenci imeli večjo možnost napredovanja ali premestitve na boljše delovno mesto, po drugi strani pa striktno dopušča ozko uvrstitev v plačne razrede, da ne pride do nesorazmernosti in nepravičnega uvrščanja zaposlenih v plačne razrede, glede na njihovo dejansko sposobnost in zmožnost opravljanja dela. Na nek način se delodajalec zavaruje pred visoko in nepregledno uvrstitvijo, ki bi lahko povzročila nesoglasja in kritike ostalih zaposlenih v posameznem organu.

Zaradi premestitve na zahtevnejše delovno mesto ga je možno imenovati tudi v več kot dve stopnji višji naziv, kot ga je imel pred premestitvijo, saj so zadnje spremembe ZJU dopolnile 147. člen in to omogočile, če so izpolnjeni pogoji za imenovanje v višji naziv. Po prejšnji ureditvi je javni uslužbenec ob premestitvi ohranil le količnik za določitev osnovne plače, če je ta bil višji na prejšnjem delovnem mestu. Tako premestitev ni imela pravega učinka pri plači.

Tabela 8: Premestitev na delovno mesto v višjem tarifnem razredu

Naziv	Izhodiščni PR	Primer PR pred premestitvijo	Primer PR po premestitvi
Podsekretar	41	41	44
Višji svetovalec I	37	43	

Vir: Lastna tabela (2009)

Primer prikazuje uporabo 19. člena, kjer se uslužbenca premesti iz naziva višji svetovalec I v naziv podsekretar, in sicer če je bil v nazivu višji svetovalec I uvrščen v 43. plačni razred, bi z uvrstitvijo v izhodiščni plačni razred podsekretarja (41.) imel nižji plačni razred, kot ga je dosegel pred premestitvijo. To pomeni, da se uslužbenca ob premestitvi uvrsti za en plačni razred višje od že doseženega plačnega razreda na prejšnjem delovnem mestu – torej 44. plačni razred.

Novi plačni sistem je v skladu z 20. členom ZSPJS uvedel možnost prenosa napredovalnih razredov ob napredovanju v višji naziv. Javni uslužbenec prenaša napredovalne razrede, ki jih je dosegel v nazivu pred napredovanjem tako, da se nov plačni razred ne poveča za več kot tri plačne razrede. Po pojasnilu MJU (št. 100-752/2008-2, z dne 25.9.2008) to pomeni, da bodo javni uslužbenci ob napredovanju v višji naziv na delovnem mestu v vseh primerih, kjer je med osnovnim plačnim razredom naziva pred napredovanjem in naziva, ki ga pridobi z napredovanjem, do tri plačne razrede razlike, napredovalne razrede prenašali. Po mnenju mag. Vidiča je nova ureditev odpravila »neprijetnost«, ki je za organe državne uprave in uprave

lokalnih skupnosti veljala na podlagi 31. člena Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi, saj naj bi tudi uradniki ob napredovanju v nazive od šeste stopnje in višje prenašali napredovanja, ki so jih dosegli (Glasilo Kadrovske informacije, 2009, str. 17). Tabela 9 prikazuje primer uradnika ob napredovanju v višji naziv, ki bo imel za dva plačna razreda višjo osnovno plačo, saj je med posameznimi plačnimi razredi v nazivih natanko dva plačna razreda razlike.

Tabela 9: Primer prenosa že doseženih napreduvalnih razredov

Del.mesto/naziv	Izh. PR	1. PR	2.	3.	4.	5.	6.
Višji svetovalec I	37	38	39	40	41	42	43
	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Višji svetovalec II	35	36	37	38	39	40	
	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Višji svetovalec III	33	34	35	36	37	38	

Vir: Kadrovske informacije (2009)

Pomembna novost v primerjavi s prejšnjo ureditvijo je, da se javnega uslužbenca že ob prvi zaposlitvi, premestitvi ali imenovanju v naziv lahko uvrsti za največ pet plačnih razredov višje kot v plačni razred, ki je določen za njegovo delovno mesto ali naziv. Vendar pa je to dopustno le s sprejetjem soglasja posameznega organa. Možnost, ki jo daje ta ureditev, ne pomeni višjega vrednotenja delovnega mesta oziroma naziva (kot je to bilo v primeru 65. člena Zakona o delavcih v državnih organih – v nadaljevanju ZDDO), ampak posameznemu javnemu uslužbencu daje možnost, da hitreje doseže višji plačni razred od razreda delovnega mesta oziroma naziva, ki bi ga sicer v daljšem časovnem obdobju lahko dosegel z napredovanjem (Apothal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 42).

Če se sklicujemo na prej omenjeno dejstvo ima uslužbenec v primerjavi s prejšnjo ureditvijo, ki ni poznala take določbe, boljše možnosti za napredovanje, kar posledično vpliva tudi na večjo motiviranost. To velja še posebej za mlade, ki šele pričenjajo z delom v javni upravi in imajo tudi najvišje ambicije in motiviranost za razvoj svoje kariere. Enako velja za že zaposlene z dolgotrajnejšimi izkušnjami v upravi, saj je določitev plačnega razreda vezana na njihovo znanje, veščine in sposobnosti. Z uveljavitvijo zadnjih sprememb so šli v pozabo tudi višji upravni delavci, saj je VII. tarifna skupina tako po novem enotna, težav pri prehodu v status višjega upravnega delavca pa ni več (Zemljak, str. 3, 2008). S prehodom na novi plačni sistem so bili višji upravni delavci premeščeni na uradniško delovno mesto.

6.1.3 Primerjalna analiza ključnih novosti na področju napredovanja

Stari plačni sistem	Novi plačni sistem
<p>Je poznal 2 postopka ocenjevanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - letno ocenjevanje uradnikov v državnih organih in upravah lokalne skupnosti ter preverjanje pogojev za napredovanje v nazive v drugih delih javnega sektorja, kjer imajo nazive, - ocena delovne uspešnosti kot eden izmed pogojev za napredovanje v višji plačni razred v državnih organih, upravah lokalne skupnosti in javnih zavodih. 	<p>Pozna samo 1 postopek ocenjevanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ocenjevanje delovne uspešnosti <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Ocena delovne uspešnosti se bo uporabljala za napredovanje v višji naziv in v višji plačni razred.</p>
<p>Pravna podlaga za ocenjevanje je zakon in vrsta področnih pravilnikov.</p>	<p>Pravna podlaga za ocenjevanje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 111. člen ZJU, - 17. in 17. a člen ZSPJS, - Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.
<p>Napredovalno obdobje je potekal od dne, ko je javni uslužbenec izpolnil pogoje za napredovanje.</p>	<p>Napredovalno obdobje je definirano, kot obdobje od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve.</p>
<p>Predstojnik je podal oceno delovne uspešnosti po koncu triletnega obdobja, če je ugotovil, da je uslužbenec zbral zadostno število točk za napredovanje.</p>	<p>Ocenjevalno obdobje poteka od 1. januarja do 31. decembra – predstojnik ocenjuje na letni ravni in mora podati oceno do 15. marca za predhodno leto za vsakega uslužbenca, ne glede na to, ali dosega pogoj napredovanja.</p>
<p>Javni uslužbenci, ki so imeli sklenjeno delovno razmerje za določen čas, niso mogli napredovati.</p>	<p>Bistvena novost je večji krog uslužbencev, ki imajo pravico do napredovanja. Bistvena večja pa je tudi obveznost predstojnika, da jih oceni (Apohal Vučkovič in Mihovar Globokar, 2008, str. 88). Po novem lahko napreduje vsak, ki ima sklenjeno delovno razmerje, ne glede ali za določen ali nedoločen čas, s polnim ali krajšim delovnim časom. Sedaj lahko napredujejo tudi tisti, ki po ZRPJZ niso izpolnjevali pogoja ustrezne strokovne izobrazbe. Njihovo napredovalno obdobje je začelo teči z uveljavitvijo novega plačnega</p>

	sistema. Enako velja za tiste, ki niso mogli napredovati po 65. členu ZDDO. Pravico do napredovanja imajo tudi tisti, ki so po prejšnji ureditvi bili na vrhu svojih napredovanj že vrsto let, in tisti, ki so že dosegli najvišje število napredovanj.
Čas opravljanja pripravništva se ne šteje v napredovalno ali ocenjevalno obdobje.	Opravljanje dela v času pripravništva se za razliko od prejšnje ureditve šteje tako v napredovalno kot ocenjevalno obdobje.
Pri prehodu na drugo delovno mesto v enakem ali nižjem tarifnem razredu v enaki plačni podskupini ali na istovrstnih, sorodnih delovnih mestih v različnih podskupinah se napredovalno obdobje prekine.	Pri prehodu na drugo delovno mesto v okviru javnega sektorja napredovalno obdobje ne preneha, saj se z novo ureditvijo zagotovi kontinuiteta ocenjevanja in učinek ocene, kadar gre za primerljiva delovna mesta glede na stopnjo zahtevnosti in vsebino nalog (glej Vidič, 2008).

6.2 PRIMERJALNA ANALIZA NA PODROČJU NAGRAJEVANJA DELOVNE USPEŠNOSTI

6.2.1 Primerjalna analiza ključnih novosti na področju nagrajevanja delovne uspešnosti

ZRPJZ je delovno uspešnost obravnaval kot enoten institut za splošne pogoje, merila, postopke in omejitve tega dela plače za posameznega zaposlenega.	ZSPJS je uvedel tri različne vrste delovne uspešnosti, vsaka izmed njih predstavlja povsem samostojen element plače.
Pogoji, merila in obseg dela plače za vse tri vrste delovne uspešnosti so bili urejeni z ZRPJZ in ZSPJS. Merila za ocenjevanje delovne uspešnosti je določal proračunski uporabnik sam z notranjim aktom organa.	Z novim plačnim sistemom pa so prišle v veljavo dve novi uredbi, ki urejata temeljna načela delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in prodaje blaga in storitev na trgu. Redna delovna uspešnost je podrobneje urejena s KPJS, razen za javne uslužbence iz drugih državnih organov. Vse tri delovne uspešnosti so enotno urejene za celotni

	javni sektor.
Sodniki, državni tožilci in pravobranilci po starem sistemu niso imeli možnosti nagrajevanja delovne uspešnosti.	Z novim sistemom je zakon v 21. členu pravosodnim funkcionarjem omogočil prejemanje dela plače za redno delovno uspešnost in delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela.
REDNA DELOVNA USPEŠNOST	
Po starem sistemu je javni uslužbenec prejemal največ 20 % njegove osnovne plače za posamezni mesec.	Zdaj lahko prejme največ 2 osnovni plači na leto.
Merila in kriterije sprejme predstojnik organa ali svet zavoda.	Merila in kriteriji so določeni s KPJS.
Ugotavljanje delovne uspešnosti se je izvajalo na mesečni ravni z ocenjevanjem.	Ugotavljanje delovne uspešnosti se na mesečni, trimesečni ali dvakrat letni ravni na opravi z ocenjevanjem.
Skupni obseg sredstev, ki je namenjen izplačilu delovne uspešnosti, znaša 3 % mase za plače.	2-5 % mase za plače.
Pogoji za izplačilo niso bili urejeni s pravno podlago – važno je bilo le dejstvo, da je potrebno doseči nadpovprečne delovne rezultate ali da je uslužbenec nadpovprečno delovno obremenjen.	Z novo ureditvijo so pogoji določeni s KPJS.
DELOVNA USPEŠNOST IZ POVEČANEGA OBSEGA DELA	
Izplačevala se je zgolj za zaposlene v državni upravi. Delovno uspešnost iz tega naslova je urejal 96. člen ZJU.	Namenjen je vsem javnim uslužbencem in pravosodnim funkcionarjem.
Javni uslužbenec je bil iz tega naslova nagrajen le v okviru redne delovne uspešnosti, ki se je financirala iz sredstev za opravljanje temeljne dejavnosti proračunskega uporabnika = javna sredstva ne glede na njihov vir (Musar Mišeljić, 2008).	Po novem lahko pridobi del plače posebej iz naslova povečanega obsega dela, če je nadpovprečno delovno obremenjen, ter iz naslova redne delovne uspešnosti, če je nadpovprečno delovno uspešen.
DELOVNA USPEŠNOST IZ PRODAJE BLAGA IN STORITEV NA TRGU	
Resorno ministrstvo je bilo pristojno za dajanje soglasja pri izplačilu tega dela plače.	Pridobivanje prihodkov iz tržne vrednosti je deregulirano, kar pomeni, da so ukinjena vsa soglasja ustanovitelja pri izplačilu delovne uspešnosti iz tega naslova. Zdaj odloča direktor v soglasju z reprezentativnimi sindikati.

6.3 ANALIZA O NAPREDOVANJU NA IZBRANIH MINISTRSTVIH

V pričujočem poglavju bodo predstavljeni statistični podatki o številu zaposlenih v izbranih ministrstvih, o napredovanju v višji plačni razred, napredovanju v nazive in napredovanju zaradi premestitve na bolj zahtevno delovno mesto v letih 2006, 2007 in 2008.

Gre za primarne podatke, pridobljene iz ministrstev na podlagi pisnega zaprosila za dostop do informacij javnega značaja v skladu z zakonom, ki določa pridobitev podatkov, ki so javnega značaja. Podatki so bili pridobljeni v začetku maja 2009 preko komunikacijskega medija elektronske pošte. Prikazani podatki so odgovori iz posameznih ministrstev med 7. majem in 8. junijem 2009. Od vseh pozvanih ministrstev (skupaj 15) so bile pridobljene informacije (v omenjenem obdobju) samo iz naslednjih ministrstev:

- Ministrstvo za finance,
- Ministrstvo za promet,
- Ministrstvo za zdravje,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za šolstvo in šport in
- Ministrstvo za zunanje zadeve.

Sprva je bilo mišljeno pridobiti skupne podatke o napredovanju javnih uslužbencev vseh posrednih in neposrednih proračunskih uporabnikov, ker pa analiza, ki bi to omogočila ni možna, je bilo potrebno pridobiti podatke posameznega proračunskega uporabnika posebej v obliki zaprosila za pridobitev informacij javnega značaja. Analize, ki bi vsebovala napredovanja in nagrajevanja delovne uspešnosti za vse uporabnike državnega proračuna, ne zbirajo in obdelujejo na način, ki je bil zaprošen, saj bi takšno analizo morali naročiti pri zunanjem izvajalcu, kar pa je z ekonomskega vidika neutemeljeno.

Na podlagi tabel in grafov bodo predstavljena stanja javnih uslužbencev, ki so napredovali v plačne razrede, v nazive na podlagi ocene uradnika in zaradi premestitve na bolj zahtevno delovno mesto. Upoštevali se bodo podatki o deležu javnih uslužbencev, ki so napredovali v ožjem ministrstvu. Podatki o številu zaposlenih za posamezno leto veljajo na dan 31.12. za vsako leto posebej.

Informacije o nagrajevanju delovne uspešnosti niso bile posredovane, saj je bilo s strani zaprosenih organov rečeno, da se ne zbirajo podatki o številu nagrajevanj delovne uspešnosti za posamezna leta, kot je to v primeru napredovanj. Prav tako pa ne bi pridobili celotnih podatkov, pri čemer bi prišlo do nepravilnosti v sami razlagi analize.

V prvi tabeli so predstavljeni in opisani podatki o napredovanju javnih uslužbencev v ožjem Ministrstvu za finance (v nadaljevanju MF).

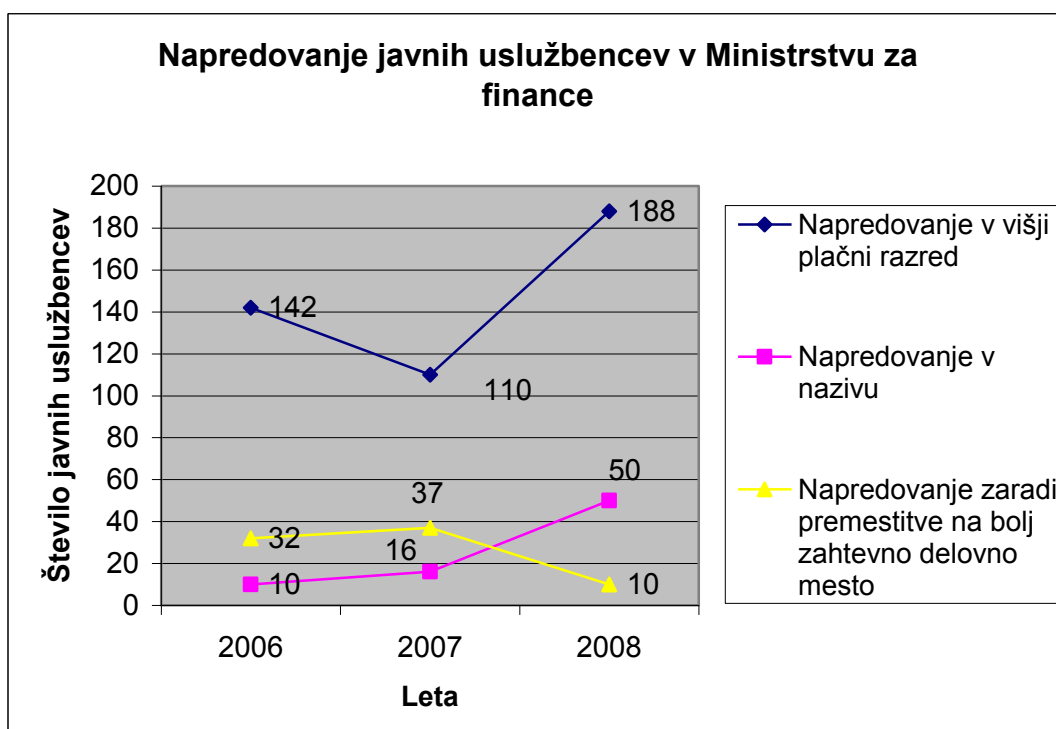
Tabela 10: Prikaz podatkov za Ministrstvo za finance

Leto	Napredovanje v višji plačni razred (število JU)	Napredovanje v nazivu (število JU)	Napredovanje zaradi premestitve na bolj zahtevno delovno mesto (število JU)	Skupaj (število zaposlenih JU)
2006	142	10	32	492
2007	110	16	37	488
2008	188	50	10	479

Vir: MF (2009)

Analiza povprečij je pokazala, da je bilo na MF v letih 2006, 2007 in 2008 v povprečju zaposlenih 486 oseb. Povprečno število oseb, ki so napredovale v višji plačni razred, je bilo 147, tistih, ki so napredovale v nazivu, je bilo 25, in tistih, ki so napredovali zaradi premestitve na bolj zahtevno delovno mesto, je bilo 26. Podatki prav tako prikazujejo manjše upadanje števila zaposlenih med leti 2006 in 2008, kar se sklada s statističnimi podatki za celotno MF (skupaj z organi v njegovi sestavi), ki so objavljeni na spletnem portalu E-uprava, kljub temu da se naši podatki nanašajo zgolj za zaposlene v ožjem ministrstvu.

Graf 1: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu



Vir: Lastni prikaz (2009)

V zgornjem grafu je razviden trend gibanja napredovanj od leta 2006 do konca 2008. Opazimo lahko, da sta krivulji napredovanja v višji plačni razred in napredovanja v nazivu skoraj simetrični po letu 2007. Zanimivo je leto 2008, ki pri številu

napredovanj izrazito izstopa iz povprečja glede na celotno obravnavano obdobje. V letu 2008 je namreč v plačnem razredu napredovalo kar 188 zaposlenih, kar je za 78 več kakor leto poprej oziroma gre za slabih 40 % uslužbencev od vseh zaposlenih na organu v istem letu. Na drugi strani pa je napredovanje zaradi premestitve na bolj zahtevno delovno mesto upadlo za dobri 2/3 glede na prejšnja leta. Vzrok izrazitega naraščanja števila pri prvi in drugi spremenljivki lahko najdemo v sprejemu novega plačnega sistema in v prevedbi nekdanjih plač za večji krog upravičencev, ki imajo pravico do napredovanja.

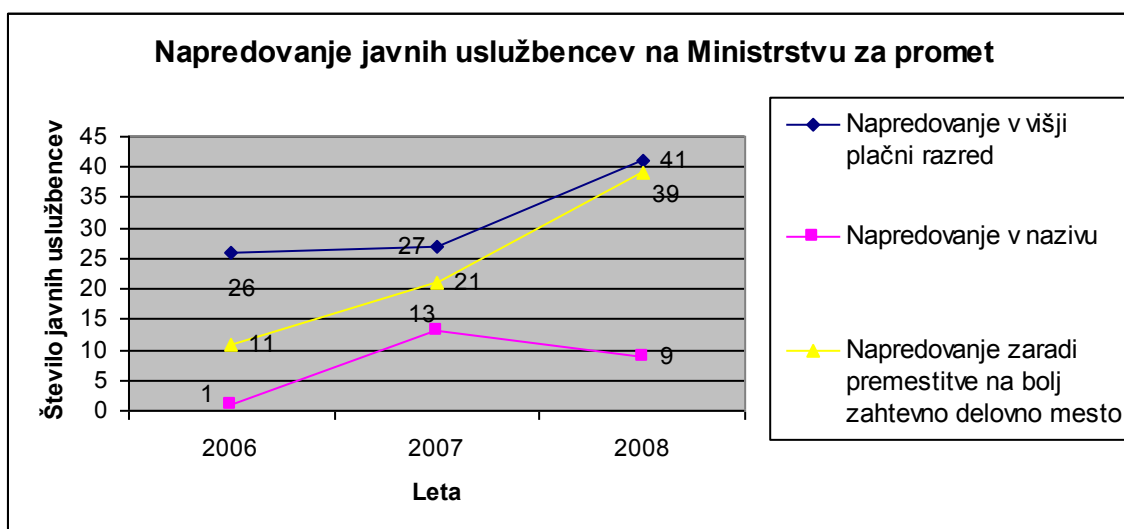
Tabela 11: Prikaz podatkov za Ministrstvo za promet

Leto	Napredovanje v višji plačni razred (število JU)	Napredovanje v nazivu (število JU)	Napredovanje zaradi premestitve na bolj zahtevno delovno mesto (število JU)	Skupaj (število zaposlenih JU)
2006	26	1	11	195
2007	27	13	21	200
2008	41	9	39	203

Vir: Ministrstvo za promet (2009)

Če primerjamo z MF, se je na Ministrstvu za promet (v nadaljevanju MZP) v letih 2006 in naprej število zaposlenih povečevalo, kar je posledica ukinitve Uprave RS za civilno letalstvo kot organa v sestavi v letu 2006, ko je prišlo do premestitve tamkajšnjih zaposlenih (skupno 41) na MZP. Na podlagi podatkov je povprečno 31 oseb napredovalo v višji plačni razred, 8 v naziv in kar 24 na zahtevnejše delovno mesto.

Graf 2: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu



Vir: Lastni prikaz (2009)

V letu 2008 je kar 20,2 % vseh zaposlenih v MZP (od skupno 203) napredovalo v višji plačni razred. To je za skoraj polovico višje v primerjavi z letom 2006. Tudi tretja spremenljivka prikazuje občutno povečanje števila javnih uslužbencev, ki so napredovali zaradi premestitve na zahtevnejše delovno mesto, in sicer kar 19,21 % od vseh zaposlenih v istem letu, kar je skoraj trikrat več kot v letu 2006.

Iz grafa je tudi razvidno, da se prva in tretja spremenljivka vedno bolj približujeta točki v letu 2008, kjer skoraj pride do sovpada. Podatki prikazujejo, da med deleži uslužbencev, ki napredujejo v višji plačni razred in na bolj zahtevno delovno mesto, ni tolikšnega odstopanja kot pri MF, kar pomeni, da je ob uvedbi novega plačnega sistema na MZP v obravnavanem obdobju precej več uslužbencev napredovalo na zahtevnejše delovno mesto kot v višji plačni razred. To dokazuje razpon daljice, ki poteka od točke 11 v letu 2006 in do točke 39 v letu 2008. Medtem ko podatki pri prvi in tretji spremenljivki rastejo, so pri drugi podatki o deležu ravno nasprotni, saj prikazujejo najnižje odstopanje pri napredovanju uradnikov. To je povsem vidno v letu 2006, ko je po podatkih samo ena oseba od skupno 195-ih napredovala v nazivu.

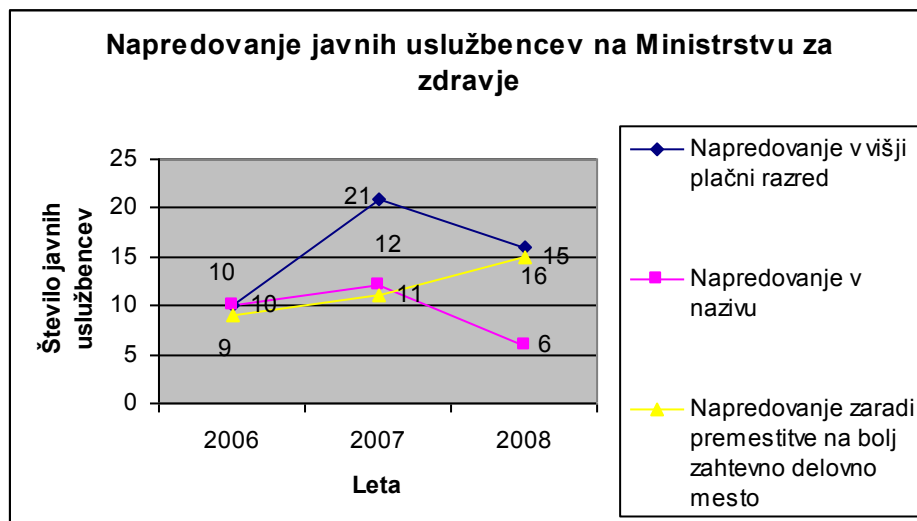
Tabela 12: Prikaz podatkov za Ministrstvo za zdravje

Leto	Napredovanje v višji plačni razred (število JU)	Napredovanje v nazivu (število JU)	Napredovanje zaradi premestitve na bolj zahtevno delovno mesto (število JU)	Skupaj (število zaposlenih JU)
2006	10	10	9	126
2007	21	12	11	135
2008	16	6	15	131

Vir: Ministrstvo za zdravje (2009)

Iz tabele je razvidno, da je število javnih uslužbencev, ki napredujejo v posameznih letih, v primerjavi z ostalima ministrstvoma precej manjše, je pa pri tem potrebno poudariti dejstvo, da je tudi število zaposlenih na ministrstvu precej manjše kot pri predhodnih ministrstvih (še posebno pri MF, kjer je število zaposlenih tudi za trikrat večje od zaposlenih na Ministrstvu za zdravje – v nadaljevanju MZ). V povprečju je okoli 16 zaposlenih napredovalo v višje plačne razrede, 9 v nazive in 12 na zahtevnejše delovno mesto.

Graf 3: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu



Vir: Lastni prikaz (2009)

Iz grafa je razvidno, da krivulje, ki povezujejo različna napredovanja, izhajajo iz skupnega izhodišča, in sicer iz leta 2006. V letu 2007 se situacija obrne, saj napredovanje v višji plačni razred poskoči za več kot 100 % v primerjavi z letom 2006 in ostalima spremenljivkama, ki ohranjata svoje vrednosti. Naslednje leto se trend gibanja pri isti spremenljivki umiri in pade nazaj na vrednost 15, kar predstavlja 12 % uslužbencev od skupnega števila zaposlenih na organu. Medtem, ko je krivulja prve spremenljivke po letih nestanovitna, se krivulja tretje spremenljivke giblje precej umirjeno. Napredovanje zaradi premestitve se od leta 2006 do 2008 giblje konstantno, kajti njen odklon enot od povprečja je največ 3 enote.

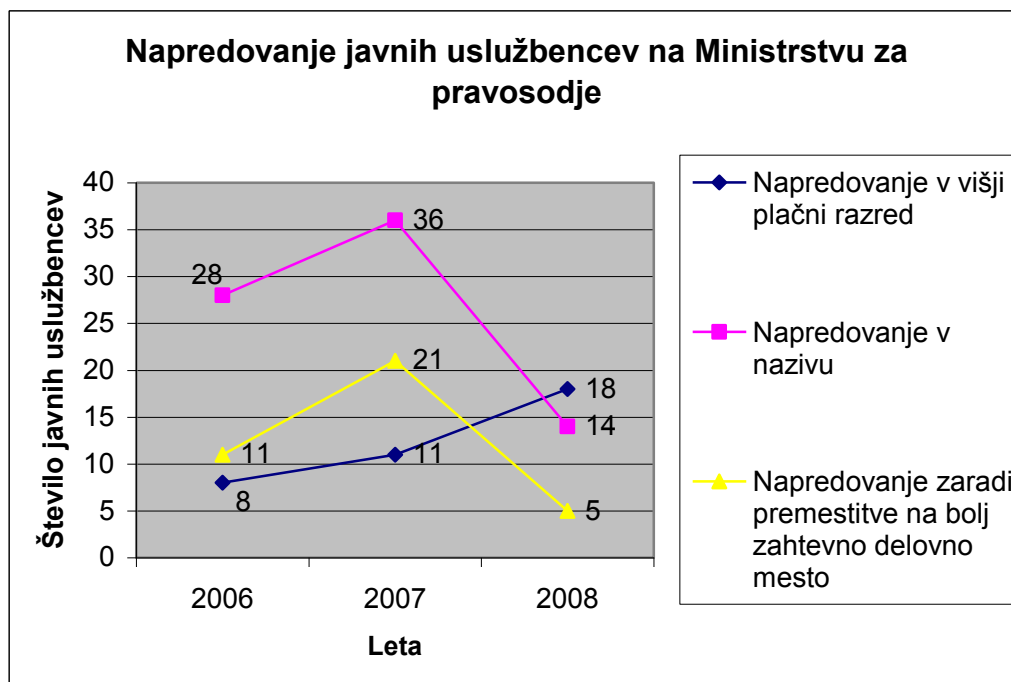
Tabela 13: Prikaz podatkov za Ministrstvo za pravosodje

Leto	Napredovanje v višji plačni razred (število JU)	Napredovanje v nazivu (število JU)	Napredovanje zaradi premestitve na bolj zahtevno delovno mesto (število JU)	Skupaj (število zaposlenih JU)
2006	8	28	11	161
2007	11	36	21	191
2008	18	14	5	212

Vir: Ministrstvo za pravosodje (2009)

Tabela prikazuje rast števila zaposlenih za slabih 20 % v letu 2007 v primerjavi z 2006 in za 10 % v letu 2008 v primerjavi z letom 2007.

Graf 4: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu



Vir: Lastni prikaz (2009)

Že ob pogledu na graf lahko ugotovimo, da se največje odstopanje v številu uslužbencev občuti v drugi in tretji spremenljivki, predvsem v tretji, kjer je moč razbrati padec napredovanj iz leta 2007 v letu 2008 za več kot trikratno vrednost. Zanimivo pri tem je, da je v primerjavi z ostalimi ministrstvi, kjer so predvsem krivulje prvih spremenljivk nestanovitne, tu dokazana večja razgibanost druge in tretje spremenljivke. Napredovanja v višje plačne razrede se skozi leta gibljejo umirjeno. Prav tako lahko razberemo, da ima v primerjavi z ostalima spremenljivkama druga spremenljivka najvišje vrednosti v celotnem obravnavanem obdobju, kar je posledica večjega števila delovnih mest, ki imajo nazive. Najnižjo vrednost dosega tretja spremenljivka v letu 2008, saj obsega zgolj 2,36 % zaposlenih, ki so od skupnega števila zaposlenih napredovali v istem letu.

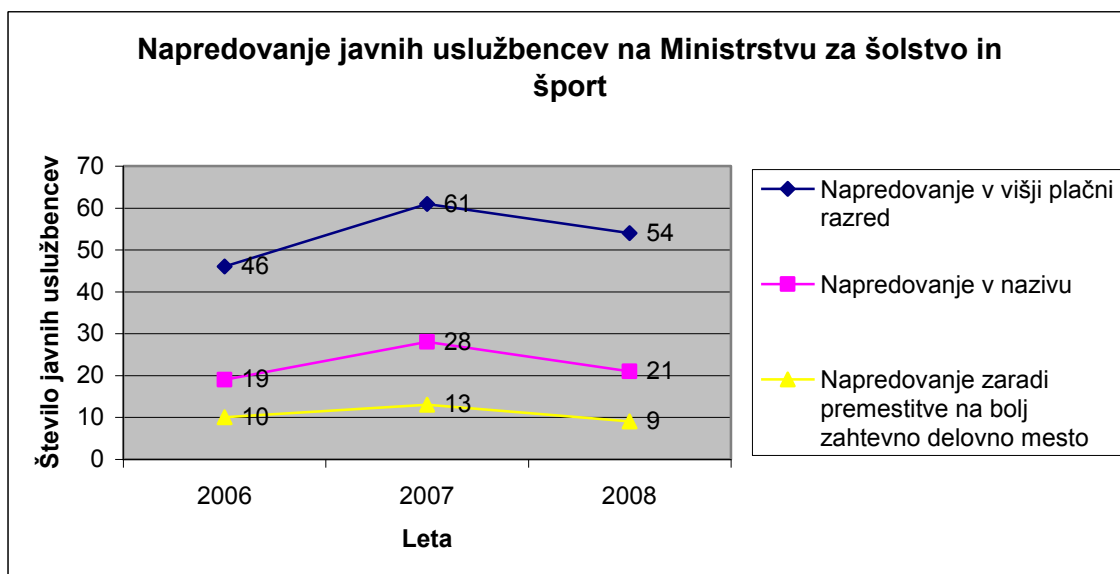
Tabela 14: Prikaz podatkov za Ministrstvo za šolstvo in šport

Leto	Napredovanje v višji plačni razred (število JU)	Napredovanje v nazivu (število JU)	Napredovanje zaradi preместitve na bolj zahtevno delovno mesto (število JU)	Skupaj (število zaposlenih JU)
2006	46	19	10	/
2007	61	28	13	/
2008	54	21	9	/

Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport (2009)

Število uslužbencev, ki so v obdobju od leta 2006 do 2008 v povprečju napredovali v višji plačni razred, je okrog 54, v nazive 22 in na bolj zahtevno delovno mesto 10.

Graf 5: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu



Vir: Lastni prikaz (2009)

Iz grafa je razvidno, da so krivulje vseh treh spremenljivk sorazmerno podobne, hkrati pa opazimo ponavljanje trenda večjega napredovanja uslužbencev v višje plačne razrede, kot pri večini drugih ministrstev. Graf prikazuje rast napredovanja vseh treh spremenljivk v letu 2007 in njihov padec v letu 2008. Pri napredovanju v nazive lahko omenim, da je na podlagi 3. odstavka 120. člena ZJU, ki je bil v veljavi leta 2005, leta 2006 napredoval samo en uslužbenec v višji naziv, ki je dosegel oceno »odlično« zaradi pomembnosti njegovega dela za organ.

Tabela 15: Prikaz podatkov za Ministrstvo za zunanje zadeve

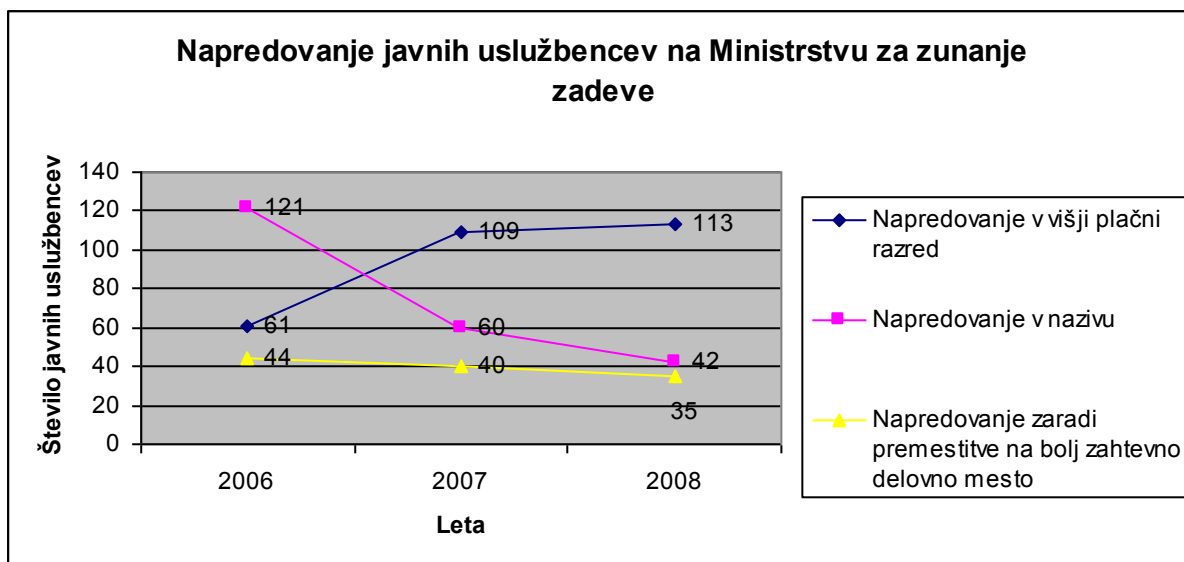
Leto	Napredovanje v višji plačni razred (število JU)	Napredovanje v nazivu (število JU)	Napredovanje zaradi premestitve na bolj zahtevno delovno mesto (število JU)	Skupaj (število zaposlenih JU)
2006	61	121	44	644
2007	109	60	40	771
2008	113	42	35	634

Vir: Ministrstvo za zunanje zadeve (2009)

Podatki prikazujejo najvišje število zaposlenih v obravnavanem obdobju v primerjavi z ostalimi ministrstvi. V letu 2007 opazimo večje povečanje števila zaposlenih, kar je posledica zaposlovanja javnih uslužbencev v sklopu projekta predsedovanja EU, ki je potekal v prvi polovici leta 2008. V letu 2008 je zopet viden padec števila zaposlenih.

Razlog je v poteku delovnega razmerja, sklenjenega za določen čas tistih zaposlenih, ki so se zaposlili v času priprav in izvedbe predsedovanja EU.

Graf 6: Prikaz napredovanj v ožjem ministrstvu



Vir: Lastni prikaz (2009)

Graf prikazuje visoko vrednost uslužbencev, ki so v letu 2006 napredovali v višji naziv. To je skoraj za več kot 100 %, če primerjamo napredovanja v višji plačni razred v istem letu. Razlog je v večjem številu delovnih mest, ki imajo nazive, ne glede na to da je vrednost leta 2007 že padla za razliko od vrednosti med prvo in drugo spremenljivko leta 2006. Verjetnost takšnega padca je v tem, da v letu 2007 uslužbenci niso izpolnjevali zahtevanih pogojev za napredovanje v višji naziv. Večje odstopanje v napredovanju je vidno tudi pri prvi spremenljivki v letu 2007, kjer se je število uslužbencev, ki so napredovali, povečalo za slabih 80 % v primerjavi z letom 2006. Po letu 2007 lahko opazimo bolj umirjeno rast. Od leta 2007 naprej se prva in druga spremenljivka začneta gibati podobno, leta 2008 pa je viden padec uslužbencev, ki napredujejo na podlagi 18. in 19. člena ZSPJS.

6.3.1 Sklep

Pri večini ministrstev je bilo ugotovljeno, da je na podlagi pridobljenih podatkov vidno povečanje število javnih uslužbencev, ki so v letu 2008 napredovali v višji plačni razred. Predvsem na MZZ, MP, MZP in MF je vidno povečanje število napredovanj in umirjen trend gibanja krivulj med letoma 2007 in 2008, razen na MF je preskok iz leta 2007 večji za več kot 50 %. Občutnejše povečanje zaposlenih, ki so napredovali zaradi premestitve na bolj zahtevno delovno mesto, je vidno na MZP, kjer se je iz leta 2007 na 2008 povečalo za slabih 50 %. Gre pa zelo zanimiv podatek, saj napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto zahteva presojo predstojnika organa o

tem, koliko je njegovo delo pomembno za organ. Prav tako ni mogoče opredeliti zaključka za te podatke, saj nam niso znani razlogi ali vzroki premestitev na zahtevnejše delovno mesto za posameznega uslužbenca. Zanimivi so podatki iz MP, ki dejansko odstopajo od ostalih, predvsem na področju napredovanja v naziv in premestitev, saj je število uslužbencev, ki so napredovali na ta način, iz leta 2007 na 2008 padlo za več kot 100 %. Ravno nasprotno od vseh ostalih ministrstev, kjer so večji odkloni pri napredovanju v višji plačni razred.

Iz obstoječih podatkov ni bilo moč razbrati večjih sprememb ali odstopanj, kajti podatki, ki so bili zaprošeni s strani vseh ministrstev, niso bili pridobljeni v roku. Cilj je bil izvzeti tista ministrstva, ki se med seboj najbolj razlikujejo in pri katerih je občutiti najvišja odstopanja. Je pa res, da so tudi ti podatki nezanemarljivi, saj je bilo po ministrstvih pričakovati večje število uslužbencev, ki so napredovali v višje plačne razrede, kot v nazive ali s premestitvami. Zaključimo lahko, da z uvedbo novega plačnega sistema v letu 2008 ni bilo povečanja števila uslužbencev, ki lahko napredujejo na podlagi 16., 18. in 19. člena ZSPJS v vseh izbranih ministrstev. Tako lahko zavržemo hipotezo, ki smo jo postavili že v uvodu. Pri tem pa ne smemo pozabiti, da se podatki nanašajo na dopolnjeni 11. člen uredbe, ki določa napredovanje tistih uslužbencev, ki so imeli pravico napredovanja pred začetkom veljave novega plačnega sistema in ki so izpolnjevali pogoje za napredovanje do 1.9.2008.

7 ZAKLJUČEK

Urejanje plače za 160.000 javnih uslužbencev je od nekdaj občutljiva tema, ki se kaže predvsem z negativnimi odzivi in nezadovoljstvom tistih, ki niso bili deležni pričakovanega in obljubljenega plačnega sistema. Uvedba enotnega plačnega sistema je temeljila na odpravi togosti in kompleksnosti sistema in uvedbi izboljšav za doseganje večje preglednosti, učinkovitosti in motiviranosti, obenem pa tudi na odpravi plačnih nesorazmerij. Vendar pa lahko rečemo, da novi plačni sistem ni bil dovolj motivacijsko naravnan, saj so bili prvi odzivi na nove plače s strani zaposlenih izjemno slabi. Tudi prve analize so pokazale, da sta bili najbolj prizadeti plačna skupina J in strokovni delavci, ki ne morejo napredovati v nazive.

Namen novega plačnega sistema ni bil, da se javnim uslužbencem plača zniža ali da se njihov pravni položaj poslabša, temveč da se vzpostavi pravičen sistem napredovanja in ocenjevanja, ki bi bil dovolj fleksibilen, da bi izboljšal razmere na tem področju, prav tako pa da bi uvedel ustrezen sistem nagrajevanja, ki bi zaposlene motiviral in vzpodbujal k doseganju nadpovprečnih delovnih rezultatov.

Skozi diplomsko nalogo je bilo predstavljeno dejstvo, da nov plačni sistem ne odstopa od prvotno urejenega zakona, saj je bila njegova bistvena funkcija nadgraditev dosedanjih postopkov in pravil, kajti njegove izboljšave so temeljile na natančnejši opredelitvi kataloga, določitvi osnovne in enotne plače na podlagi enotne plačne lestvice ter večji in hitrejši možnosti napredovanja. Ena najpomembnejših sprememb in dopolnitev zakona je možnost vstopa posamezne plačne skupine v nov plačni sistem s sklenitvijo kolektivnih pogodb in s sprejetjem vseh podzakonskih aktov. Enotnost plačnega sistema je rezultat razcepljenosti posameznih poklicnih dejavnosti, med katerimi so se vrstile nepremostljive razlike in čigar vzrok je bilo neuspešno in neutrudno šestletno pogajanje med vlado in reprezentativnimi sindikati. Je res, da je bil namen novega sistem vzpostavitev menedžerskega instrumenta, ki bi motiviral in nagrajeval zaposlene, predane delu, po drugi strani pa jih zadržuje in hkrati privablja nove uspešne kadre.

Sistem je še vedno nepregleden in težko razumljiv tako za same javne uslužbence kot tudi za druge nepoznavalce. Cilj zakonodajalca je bil privabiti nove in uspešne ljudi iz zasebnega sektorja ali mlade diplomante, ki so ravnokar zaključili šolanje in ki stremijo k pridobitvi novih znanj in praktičnih izkušenj. Vendar pa potencialni javni uslužbenec težko razbere svojo morebitno vlogo v tako nepreglednem plačnem sistemu. Že odzivi zaposlenih, ki so opozarjali na odpravo neupravičenih razlik pri plačah in njihovo socialno nestabilnost, so lahko povzročili absentizem novih kadrov. Nesoglasja se pojavljajo tudi med javnimi uslužbenci na prehodu med javnim in zasebnim sektorjem. Razlog je v nefleksibilnosti prehoda, pri čemer gre delavec iz zasebnega sektorja v javni sektor preko kolektivnih pogajanj. Ne glede na to pa lahko predstojnik predlaga do pet plačnih razredov višjo uvrstitev, kot je določeno delovno mesto v katalogu, za katerega je sklenil delovno razmerje. Neprimerno je, da nek kader, ki pride iz zasebnega sektorja, nenadoma pade v višji plačni razred, kot

kader, ki je v javnem sektorju že pridobil vsa možna napredovanja. Določba je namenjena tudi mladim, vendar pa se dejansko v praksi ne izvaja, saj so ti šele na začetku svoje kariere in imajo malo ali skoraj nič delovnih izkušenj. Delodajalec tako ne more presoditi, ali tak kader predstavlja temeljno vlogo pri razvoju organa. Mladi so obenem omejeni tudi pri napredovanju, saj ne morejo doseči bistveno višje plače z vsakim triletnim napredovanjem, kar jih zopet lahko demotivira in sili k fluktuaciji.

Dejstvo je, da je nova sistemizacija delovnih mest ob prehodu na nov plačni sistem povzročila napačno reorganizacijo le teh, kar je vplivalo na višanje zahtevnosti delovnih mest, premestitev uslužbencev na bolj zahtevno delovno mesto ali prenos napredovanj pri uvrstitvi iz nižjega v višji tarifni razred. Tako je vlada po prehodu na novi plačni sistem, ko se je le-ta že uveljavil, naložila izvedbo obveznih nadzorov znotraj posameznega proračunskega uporabnika, kar pa bi morala uveljavljati že med samo uveljavitvijo. Samo tako je ne bi stalo dodatnih finančnih učinkov pri odpravljanju nastalih pomanjkljivosti. Problem plačnega sistema na področju napredovanja in nagrajevanja delovne uspešnosti je tudi v slabi razčlenitvi meril oziroma kriterijev izpolnjevanja pogojev za ocenjevanje delovne uspešnosti za namen napredovanja, ki je določeno s ZSPJS ter za namen določitve višine dodatka za delovno uspešnost, ki je določena s KPJS. Nenehne spremembe, prehitre odločitve brez predhodnega preučevanja in prezapletena uporaba in razumevanje določb zakona in drugih podzakonskih predpisov so vzroki, zaradi katerih bo sistem plač kompleksen in bo vplival na nezadovoljstvo poklicnih skupin. Sistem napredovanja in nagrajevanja delovne uspešnosti se je skozi spremembe in dopolnitve nadgrajeval in postajal dokaj natančno določen, vendar pa kljub temu ne bo mogel vzpostaviti temeljev pravičnega in motiviranega sistema za vse uslužbence, ki se financirajo iz istih sredstev. Potrebna je ločitev področij javnega sektorja, za katere velja, da narava dela ne more biti skupna in se primerjati z enotno plačno lestvico.

LITERATURA

1. AGOVIĆ, Almira. Motivacijski vidik sistema plač in nagrajevanja v državni upravi. Magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2007.
2. APOHAL VUČKOVIČ, Lidija. MIHOVAR GLOBOKAR, Ksenija. Sistem plač v javnem sektorju. De VESTA, Maribor, 2008.
3. BREJC, Miha. Ljudje in organizacija v javni upravi. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.
4. CORBY, Susan. WHITE, Geoff. Employee relations in the public services: themes and issues. Routledge, London, 1999.
5. DOLINAR, Peter. Plačni sistem v javnem sektorju Republike Slovenije. Magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2007.
6. FARNHAM, David. HORTON, Sylvia. Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives. Article, 2000.
7. FOGEL, Walter. LEWIN, David. Wage determination in the Public Sector. Cornell University, School of Industrial & Labour Relations, 1974.
8. FRANCA, Valentina. LOBNIKAR, Branko. Nagrajevanje delovne uspešnosti: način za zmanjševanje absentizma in fluktuacije. HRM. 2008, let. 6, št. 24, str. 49-53.
9. GRUBAN, Brane. Relativna in normativna metoda ocenjevanja delovne uspešnosti. HRM. 2008, let. 4, št. 13, str. 14-22.
10. KLINAR, Igor. Sistem plač v javnem sektorju. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.
11. KLINAR, Igor. Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev. GV Založba, Ljubljana, 2006.
12. KLINAR, Igor, FON JAGER, Mojca, VUK Martina, ŠISERNIK Adam. Sistem in politika plač v javnem sektorju. Zvezek 3: Osnovne plače, napredovanje, delovna uspešnost, dodatki in plače javnih uslužbencev v tujini. Nebra d.o.o., Ljubljana, 2008.
13. KLINAR, Igor. VEJNOVIĆ, Dušan. ŠISERNIK, Adam. Sistem in politika plač v javnem sektorju. Zvezek 4: Odprava plačnih nesorazmerij, finančne posledice, prehod v nov plačni sistem, obračun plač in posredovanje podatkov in politika plač v javnem sektorju. Nebra d.o.o., Ljubljana, 2008.
14. KOZJEK, Tatjana. Zaposlovanje javnih uslužbencev. Uprava. 2008, let. VI, št. 4, str. 77-91.
15. KOVAČ, Bogomir. Plačni socializem. Mladina. 2008, št. 36, str. 35.
16. KUNŠEK, Mojca. Nove plače in nov plačni sistem v javnem sektorju. Pravna praksa. 2008, št. 26, str. 6-7.
17. LEWIN, David. FEUILLE, Peter. A. KOCHAN, Thomas. THOMAS DELANEY, John. Public sector labour relations: analysis and readings. Lexington Books, 1987.
18. MEKINA, Borut. Virantova plačna alkimija. Mladina. 2008, št. 16, str. 20-24.
19. MERKAC, Nataša. Plača na temelju delovne uspešnosti. Diplomsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.

20. MIKIĆ, Tatjana. Novi plačni sistem v javnem sektorju. Diplomsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2009.
21. MUSAR MIŠELJIĆ, Nataša. Nagrajevanje uspešnosti javnega uslužbenca: povečan obseg dela in prihodki s trga. HRM. 2008, let. 6, št. 24, str. 60-65.
22. OBLAK, Ivanka. JEREB, Eva. Ocenjevanje delovne uspešnosti učiteljev v osnovni šoli. Organizacija. 2008, let. 41, št. 1, str. A47-A56.
23. PEČAR, Zdravko. Management v javnem sektorju. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.
24. PYNUS, Joan. Human resources management for public and nonprofit organizations. John Wiley and Sons, 2004.
25. SELJAK, Janko. Statistika v javni upravi. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2000.
26. SETNIKAR CANKAR, Stanka [et al.]. Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005.
27. STA. Public Sector Salaries Going Down?. 30.12.2008.
28. ŠIVIC, Patricija. Analiza plač javnega sektorja v Sloveniji. Diplomsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2009.
29. ŠKALER, Zdenka. Sistem obdavčitve plač v Sloveniji in izbranih državah. Specialistično delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2007.
30. TOMŠE, Tatjana. Nagrajevanje in napredovanje zaposlenih v javnem sektorju. Diplomsko delo. Fakulteta za logistiko, Celje, 2008.
31. VIDIČ, Branko. Nagrajevanje delovne uspešnosti javnega uslužbenca: napredovanje in neposredno nagrajevanje delovne uspešnosti. HRM. 2008, let. 6, št. 24, str. 54-59.
32. VIRANT, Gregor. Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002.
33. VITEZ, Jagoda. TIČAR, Bojan. Ali je novi sistem plač v javnem sektorju skladen s pojmovanjem načela pravičnosti?. PODJETJE IN DELO, 2008, št. 8, str. 1762-1775.
34. VLAJ, Stane. Uvod v javno upravo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.
35. VODOVNIK, Zvone. Poglavlja iz delovnega in socialnega prava. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.
36. ZEMLJAK, Nejc. Nekaj spornih vidikov novega plačnega sistema. Pravna praksa. 2008, let. 27, št. 42, str. I-VII.

VIRI

PRAVNI VIRI

1. Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
2. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. Ur. list RS, št. 56/2002, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 57/2007, 95/2007-UPB7, 17/2008, 58/2008.
3. Zakon o delovnih razmerjih. Ur. list RS, št. 42/2002, 103/2007.
4. Zakon o javnih uslužbencih. Ur. list RS, št. 56/2002, 23/2005, 35/2005-UPB1, 113/2005, 32/2006-UPB2, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008.
5. Zakon o delavcih v državnih organih. Ur. list RS, št. 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ, 41/1994, 70/1997, 87/1997-ZPSDP, 38/1999, 56/2002-ZJU.
6. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti. Ur. list RS, št. 18/1994, 13/1995 Odl.US: U-I-117/93-28, 36/1996, 20/1997-ZDPra, 39/1999-ZMPUPR, 86/1999 Odl.US: U-I-134/96, 98/1999-ZZdrS, 66/2000 Odl.US: U-I-274/97-19.
7. Kolektivna pogodba za javni sektor. Ur. list RS, št. 57/2008, 86/2008, 3/2009.
8. Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede. Ur. list RS, št. 57/2008.
9. Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Ur. list RS, št. 51/2008, 91/2008.
10. Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Ur. list RS, št. 98/2008, 16/2009.
11. Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju. Ur. list RS, št. 109/2007, 7/2008, 23/2008, 64/2008.
12. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke. Ur. list RS, št. 53/2008, 89/2008.
13. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Ur. list RS, št. 69/2008.
14. Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka. Ur. list RS, št. 57/2008.
15. Uredba o uvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede. Ur. list RS, št. 69/2008, 73/2008.
16. Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju. Ur. list RS, št. 73/2005, 103/2005, 12/2006, 36/2006, 46/2006, 77/2006, 128/2006, 37/2007, 95/2007, 112/2007, 104/2008, 123/2008, 21/2009, 61/2009.
17. Pravilnik o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede v Državnem zboru. Ur. list RS, št. 70/2008, 103/2008.

18. Pravilnik o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Ur. list RS, št. 77/2008.
19. Pravilnik o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede na Državni revizijski komisiji za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Ur. list RS, št. 77/2008.
20. Pravilnik o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede pri Informacijskem pooblaščenju. Ur. list RS, št. 84/2008, 47/2009.
21. Pravilnik o napredovanju zaposlenih v javnih zavodih s področja raziskovalne in razvojne dejavnosti. Ur. list RS, št. 86/2008, 109/2008.
22. Pravilnik o pogojih in postopku za napredovanje sodnega osebja Ustavnega sodišča v plačne razrede. Ur. list RS, št. 89/2008.
23. Pravilnik o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede na Slovenski akademiji znanosti in umetnosti. Ur. list RS, št. 91/2008.
24. Pravilnik o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede v službi Državnega sveta Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 97/2008.
25. Pravilnik o napredovanju javnih uslužbencev računskega sodišča v plačne razrede. Ur. list RS, št. 102/2008.
26. Pravilnik o določitvi obsega sredstev za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu ter o določitvi nejavnih prihodkov pri izvajanju javne službe, ki se štejejo v prihodke iz prodaje blaga in storitev na trgu, v javnih zavodih in agencijah na področju kulture ter na Radioteleviziji Slovenija. Ur. list RS, št. 7/2009.
27. Pravilnik o merilih za ugotavljanje redne delovne uspešnosti direktorjev pravnih oseb javnega prava s področja kulture. Ur. list RS, št. 7/2009.
28. Pravilnik o napredovanju delavcev Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Ur. list RS, št. 9/2009.
29. Pravilnik Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje o napredovanju javnih uslužbencev v višji plačni razred. Ur. list RS, št. 9/2009, 28/2009.
30. Pravilnik o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede pri Varuhu človekovih pravic RS. Ur. list RS, št. 14/2009.
31. Pravilnik o napredovanju delavcev Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Ur. list RS, št. 27/2009.
32. Pravilnik o napredovanju javnih uslužbencev Sodnega sveta RS v plačne razrede. Ur. list RS, št. 28/2009.
33. Pravilnik o napredovanju v plačne razrede na Univerzi na Primorskem. Ur. list RS, št. 31/2009.
34. Pravilnik o napredovanju v plačne razrede na Univerzi v Ljubljani. Ur. list RS, št. 33/2009.
35. Direktiva 2002/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. septembra 2002 o spremembi Direktive Sveta 76/207/EGS o izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zvezi z dostopom do zaposlitve, poklicnega usposabljanja in napredovanja ter delovnih pogojev. Ur. list EU, št. 269, str. 15-20.

36. Sodba Višje delovnega in socialnega sodišča RS – VDS Sklep Pdp 1332/2006. URL=«http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc_content&baza=VDSS&oid=1792«. Sodna Praksa, 21.4.2008.
37. Sodba Upravnega sodišča RS – Sklep U 887/2007. URL=«http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc_content&baza=UPRS&oid=1626&highlight=U+887%2F2007«. Sodna Praksa, 19.5.2008.

DRUGI VIRI

1. DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE. Interno gradivo. September, 2008.
2. FAKULTETA ZA UPRAVO. Problemska konferenca na temo novega plačnega sistema. Svetovalno-izobraževalni center Fakultete za upravo, Ljubljana, 2008.
3. GRUBAN, Brane. Razočaranja in obljube (ne)denarnega nagrajevanja. URL=«<http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/motiviranje-sodelavcev/index.print.html>«. Januar, 2006.
4. MINISTRSTVO ZA FINANCE. Informacija o napredovanju javnih uslužbencev v ožjem ministrstvu. Ljubljana, 19.5.2009.
5. MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE. Informacija o napredovanju javnih uslužbencev v ožjem ministrstvu. Ljubljana, 02.06.2009.
6. MINISTRSTVO ZA PROMET. Informacija o napredovanju javnih uslužbencev v ožjem ministrstvu. Ljubljana, 03.06.2009.
7. MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE. Informacija o napredovanju javnih uslužbencev v ožjem ministrstvu. Ljubljana, 03.06.2009.
8. MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT. Informacija o napredovanju javnih uslužbencev v ožjem ministrstvu. Ljubljana, 08.06.2009.
9. MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE. Informacija o napredovanju javnih uslužbencev v ožjem ministrstvu. Ljubljana, 09.06.2009.
10. MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO. Izvajanje novega plačnega sistema – pojasnilo v zvezi z napredovanjem, premestitvami in novimi zaposlitvami. Pojasnilo št. 100-752/2008/2, z dne 25.09.2008.
11. MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO. Ocenjevanje in napredovanje v letu 2009. Pojasnilo št. 100-07/2009-4, z dne 09.03.2009.
12. MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO – Katalog funkcij, delovnih mest in nazivov. URL=«http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DPJS/pdf/urejen_katalog.23012009.pdf«. 27.1.2009.
13. MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO. Kadrovske informacije. Glasilo. Maj 2009.
14. MLAKAR, Peter. Za učinkovit sistem nagrajevanja dela. URL=«<http://www.delavska-participacija.com/clanki/ID060513.doc>«. 15.3.2009.
15. Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture (SVIZ). Novosti plačnega sistema. URL=«<http://www.ljubljana.sviz.si/files/placni-sistem-novosti.pdf>«. 28.4.2009.

16. RAMŠAK PEŠEC, Mojca. Napredovanje v uslužbenskem sistemu v predpisih in praksi.
URL=«http://www.planetgv.si/upload/htmlarea/files/Usluzbenska_razmerja/ramsakpesec.pdf«. 1.12.2008.
17. ŠTRUKELJ, Branimir. Za primerljivo delo enako plačilo.
URL=«<http://www.sviz.si/?page=natisni&print=si/aktualno/novice/15-09-08a>«. 13.4.2009.
18. UHAN, Stane. Plača za uspešnost. URL=«<http://www.delavska-participacija.com/clanki/ID030815.doc>«. 15.3.2009.
19. ZALOŽBA VERLAG DASHÖFER. Napredovanje v plačne razrede v novem plačnem sistemu v javnem sektorju. Seminar, Ljubljana, 2009.

SEZNAM SLIK

Slika 1: Akti v novem plačnem sistemu	11
Slika 2: Sestava plače v javnem sektorju.....	13
Slika 3: Delovna uspešnost (DU)	36

SEZNAM TABEL

Tabela 1: Elementi javnega sektorja	6
Tabela 2: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem s posledicami za javni sektor ..	7
Tabela 3: Temeljni cilji plačnega sistema	14
Tabela 4: Napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu.....	25
Tabela 5: Primer horizontalnega napredovanja na uradniškem delovnem mestu.....	27
Tabela 6: Ocenjevanje in napredovanje v javnem sektorju.....	29
Tabela 7: Razlika v merilih za delovno uspešnost.....	36
Tabela 8: Premestitev na delovno mesto v višjem tarifnem razredu	42
Tabela 9: Primer prenosa že doseženih napredovalnih razredov	43
Tabela 10: Prikaz podatkov za Ministrstvo za finance	48
Tabela 11: Prikaz podatkov za Ministrstvo za promet	49
Tabela 12: Prikaz podatkov za Ministrstvo za zdravje.....	50
Tabela 13: Prikaz podatkov za Ministrstvo za pravosodje	51
Tabela 14: Prikaz podatkov za Ministrstvo za šolstvo in šport	52
Tabela 15: Prikaz podatkov za Ministrstvo za zunanje zadeve.....	53

SEZNAM GRAFOV

Graf 1: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu	48
Graf 2: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu	49
Graf 3: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu	51
Graf 4: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu	52
Graf 5: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu	53
Graf 6: Prikaz napredovanja v ožjem ministrstvu	54

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

EU	Evropska unija
HRM	Human resource management
itd.	in tako dalje
JU	javni uslužbenci
KPJS	Kolektivna pogodba za javni sektor

MF	Ministrstvo za finance
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MP	Ministrstvo za pravosodje
MZP	Ministrstvo za promet
MZ	Ministrstvo za zdravje
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
SSKJ	Slovar slovenskega knjižnega jezika
STA	Slovenska tiskovna agencija
PR	plačni razred
RS	Republika Slovenija
RTV	Radiotelevizija Slovenija
US	Upravno sodišče
VDSS	Višje delovno in socialno sodišče
ZDDO	Zakon o delavcih v državnih organih
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZRPJZ	Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalne skupnosti
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

PRILOGE

PRILOGA 1

Plačna lestvica veljavna od 1. julija 2008:

Plačni razred	Osnovna plača v €	Plačni razred	Osnovna plača v €
1	472,04	34	1.722,18
2	490,93	35	1.791,06
3	510,55	36	1.862,71
4	530,98	37	1.937,21
5	552,22	38	2.014,70
6	574,31	39	2.095,30
7	597,27	40	2.179,12
8	621,16	41	2.266,28
9	646,03	42	2.356,91
10	671,86	43	2.451,20
11	698,73	44	2.549,25
12	726,69	45	2.651,21
13	755,75	46	2.757,26
14	785,98	47	2.867,55
15	817,43	48	2.982,26
16	850,11	49	3.101,55
17	884,13	50	3.225,61
18	919,49	51	3.354,63
19	956,27	52	3.488,82
20	994,51	53	3.628,36
21	1.034,30	54	3.773,51
22	1.075,67	55	3.924,44
23	1.118,69	56	4.081,41
24	1.163,45	57	4.244,69
25	1.209,98	58	4.414,46
26	1.258,38	59	4.591,04
27	1.308,71	60	4.774,68
28	1.361,07	61	4.965,67
29	1.415,51	62	5.164,29
30	1.472,13	63	5.370,87
31	1.531,02	64	5.585,71
32	1.592,25	65	5.809,13
33	1.655,93		

PRILOGA 2

Najnižji plačni razredi za posamezen tarifni razred:

Tarifni razred	Najnižji plačni razred brez napredovanja
I	1
II	3
III	7
IV	10
V	12
VI	19
VII/1	25
VII/2	29
VIII	31
IX	36

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Študentka Fakultete za upravo Sandra Miletić izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom red. prof. dr. Zvoneta Vodovnika.

Dovoljujem, da Fakulteta za upravo v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah objavi diplomsko delo na fakultetni spletni strani.

Lektorski pregled je opravila Vera Golob, predmetna učiteljica slovenščine.

Ljubljana, 05.09.2009

Podpis: _____