

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**ANALIZA SEDANJEGA IN PREDLOGA NOVEGA SISTEMA
NAPREDOVANJ JAVNIH USLUŽBENCEV**

Rok Radovan

Ljubljana, marec 2021

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**ANALIZA SEDANJEGA IN PREDLOGA NOVEGA SISTEMA
NAPREDOVANJ JAVNIH USLUŽBENCEV**

Kandidat: Rok Radovan
Vpisna številka: 04160166
Študijski program: visokošolski strokovni študijski program Uprava 1. stopnja
Mentorica: izr. prof. dr. Valentina Franca

Ljubljana, marec 2021

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisani Rok Radovan, študent visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava, z vpisno številko 04160166 sem avtor diplomskega dela z naslovom Analiza sedanjega in predloga novega sistema napredovanj javnih uslužbencev.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu literature in virov, ki je sestavni element priloženega vira in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektoriral: Tadej Pahor, mag. spl. jez. in prim. fil.

Ljubljana, 24. 3. 2021

Podpis avtorja:

POVZETEK

Javna uprava zagotavlja storitve, ki so v interesu vseh prebivalcev Slovenije. Predstavlja vmesni člen med državno oblastjo, ki sprejema in določa pravna pravila, in med uporabniki storitev, ki so ta pravila dolžni upoštevati. Želja vseh je, da je javna uprava dober servis svojim strankam, ki stopajo v stik z njo. Zato v svojih vrstah potrebuje usposobljene in strokovne zaposlene oziroma javne uslužbence, ki bodo učinkovito in dobro opravljali svoje delo. To pa pomeni, da je potrebno uslužbencem v javni upravi zagotoviti primerne pogoje za delo in ustrezno plačilo za opravljeno delo. Pri tem je pomembno, da so za svoje delo primerno nagrajeni. V javni upravi se nagrado lahko razume kot napredovanje uslužbenca na podlagi opravljenega dela.

V diplomskem delu se analizira sedanji sistem napredovanja v javnem sektorju in predlog novega sistema napredovanj pristojnega ministrstva iz leta 2019 ter se ju medsebojno primerja. Pri tem se ugotavlja, kakšne so značilnosti sedanjega sistema napredovanj oziroma pod kakšnimi pogoji lahko javni uslužbenec napreduje in kakšne pogoje bi zagotovil predlog novega sistema. Pri primerjavi se delo osredotoča na štiri področja, in sicer na napredovanje, pogoje napredovanja uslužbencev, nagrajevanje po delovni uspešnosti s fleksibilnostjo pri določanju plač in na prikaz napredovanja v obeh sistemih na konkretnem primeru posameznega javnega uslužbenca.

Ugotovljeno je bilo, da imata tako sedanji sistem kot predlog novega sistema napredovanj prednosti in pomanjkljivosti oziroma slabosti. Sedanji sistem omogoča večje število napredovanj po plačni lestvici in možnost, da nadrejeni z ocenjevanjem preveri upravičenost napredovanja uslužbenca. Po drugi strani določa manjši odstotek sredstev za izplačilo nagrajevanja, kot to predvideva novi predlog. V novem predlogu pa uslužbenec ne more napredovati s takšno časovno dinamiko, kot lahko v sedanjem sistemu, povečuje pa se delež sredstev, namenjenih nagrajevanju in izplačevanju le-teh na mesečni ravni. Na koncu dela je ugotovljeno, da v obeh primerih bistva, torej nagrajevanje le tistih, ki si to zaslužijo glede na opravljeno delo, ne rešujeta niti sedanji niti predlog novega sistema napredovanj.

Ključne besede: javna uprava, javni uslužbenec, napredovanje, pogoji napredovanja, plača, sistem napredovanja

ABSTRACT

ANALYSIS OF THE CURRENT AND THE PROPOSAL OF A NEW SYSTEM OF PROMOTION OF CIVIL SERVANTS

The public administration provides services that are in the interest of all the inhabitants of Slovenia. It represents an intermediate link between the state authority, which adopts and determines the legal rules and, on the other hand, the users of the services, who are obliged to comply with them. It is everyone's wish that the public administration is a good service to its customers who come into contact with it. Therefore, in its ranks, public administration needs qualified and professional employees or civil servants who will perform their work efficiently and well. This means that public administration employees need to be provided with appropriate working conditions and adequate remuneration for their work. It is important that they are appropriately rewarded for their work. In public administration, a reward can be understood as the promotion of an employee based on the work performed.

This thesis examines the current system of promotion in the public sector and the proposal of a new system of promotion of the competent ministry from 2019 and compares them with each other. It determines what are the characteristics of the current promotion system or under what conditions a civil servant can be promoted, and what conditions would be provided by the proposal of the new system. In this comparison, the work focuses on four areas, namely the promotion, conditions of employee promotion, variable remuneration with flexibility in determining salaries, and on the promotion in both systems, based on a specific case of an individual civil servant.

It was found that both the current system and the proposal for a new system of promotions have advantages and disadvantages. The current system allows for a higher number of promotions on the salary scale and the possibility for the superior to check the justification of the employee's promotion by assessment. On the other hand, it sets a lower percentage of the funds for the payment of remuneration than provided for in the new proposal. Conversely, in the new proposal, the staff member cannot be promoted with such time dynamics as they can in the current system, and the share of funds intended for remuneration and payment on a monthly basis is increasing. At the end of the work, it is established that in both cases the essence, i.e. rewarding only those who deserve it according to the work done, is not solved by either the current or the proposal of a new system of promotions.

Keywords: public administration, civil servant, promotion, conditions of promotion, salary, promotion system

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK	v
ABSTRACT	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAZORITEV	viii
KAZALO TABEL	viii
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	ix
1 UVOD.....	1
2 PREDSTAVITEV TEMELJNIH POJMOV IN SISTEMOV NAPREDOVANJ V JAVNI UPRAVI	5
2.1 JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA TER JAVNI USLUŽBENEC	5
2.2 PLAČNI RAZRED IN SEDANJI SISTEM NAPREDOVANJA TER NJEGOVE SLABOSTI	6
2.3 PREHODNO OBDOBJE IN NOVI SISTEM NAPREDOVANJA.....	12
3 PRIMERJAVA SEDANJEGA SISTEMA NAPREDOVANJ S PREDLOGOM NOVEGA	14
3.1 NAPREDOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV.....	14
3.2 NAGRAJEVANJE PO DELOVNI USPEŠNOSTI IN FLEKSIBILNOST PLAČ	17
3.3 PRIMERJAVA SISTEMOV NA PRIMERU IZBRANEGA JAVNEGA USLUŽBENCA	20
4 ODGOVORI NA RAZISKOVALNI VPRAŠANJI IN RAZPRAVA	22
5 ZAKLJUČEK	27
LITERATURA IN VIRI.....	30

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO TABEL

Tabela 1: Prehodno obdobje med sistemoma napredovanj	13
Tabela 2: Primerjava sedanjega in novega sistema napredovanj	15
Tabela 3: Predlog spremembe ureditve delovne uspešnosti	18

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

MJU	Ministrstvo za javno upravo
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
ZDR-1	Zakon o delovnih razmerjih
ZIU	Zakon o interventnih ukrepih
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZPP	Zakon o pravnem postopku
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZUJF	Zakon o uravnoteženju javnih financ

1 UVOD

Zaposleni v javni upravi skrbijo za nemoteno delovanje javne uprave kot sistema, ki skrbi za odločanje o sredstvih, po drugi strani pa sodeluje pri procesu določanja ciljev (Bučar v Haček, 2009). Usmerjena je v izvrševanje volje politične oblasti, kar pomeni, da izvršuje zakone, uredbe in ostale podzakonske akte, ki jih uzakoni politična oblast. Njeni zaposleni se imenujejo javni uslužbenci, ki jim Zakon o javnih uslužbencih (ZJU, Uradni list RS, ŠT. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 - ZUJF) ureja posebnosti glede delovnih razmerij v javnem sektorju. Za opravljeno delo prejmejo javni uslužbenci, zaposleni v javni upravi, plačo, ki je zakonsko predpisana in določena. Predpis se imenuje Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS, Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14, - ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18) in navaja, kako so javni uslužbenci razvrščeni v plačne skupine in podskupine ter plačno lestvico s plačnimi razredi. Osnovna plača javnega uslužbenca je v 2. členu ZSPJS opredeljena kot plača, ki jo prejme javni uslužbenec za opravljeno delo na posameznem delovnem mestu, v katero je všteto tudi napredovanje uslužbenca.

Temeljni akt, ki ureja delovna razmerja v Republiki Sloveniji, je Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1, Uradni list RS, št.21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS in 81/19), ki je ob uveljavitvi pripomogel k določenim izboljšavam tega področja, kot so dosledno uveljavljanje pogodbenosti in večja prožnost delovnih razmerij (Korpič-Hrovat, 2020). Tudi spremembe, ki jih je bil deležen ZJU, so šle v smeri učinkovitejšega in uspešnejšega uslužbenskega sistema, ki bi omogočal kakovostno upravljanje zaposlenih.

Kot je že bilo omenjeno, so javni uslužbenci zaposleni v javni upravi, pri čemer se delijo na uradnike, ki opravljajo naloge, neposredno povezane z izvrševanjem oblasti (prvi odstavek 23. člena ZJU), ter na strokovno-tehnične delavce, ki svoje delo opravljajo predvsem na področju financ, materialnega poslovanja, kadrovskega področja in tehniških del, ki jim pravimo tudi spremljajoča dela. Za vse pa velja, da opravljajo dela v javnem interesu in je njihovo plačilo za opravljeno delo zagotovljeno iz javnih sredstev oziroma iz državnega proračuna (Korpič-Hrovat, 2020).

Plače javnih uslužbencev so urejene v ZSPJS, ki ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, vsebuje pravila za njihovo določanje in pravila za določanje obsega sredstev za plače (prvi odstavek 1. člena ZSPJS). V drugem odstavku ZSPJS je določeno, da zakon zagotavlja preglednost sistema plač njihove stimulativnosti. ZSPJS v prvem odstavku 5. člena določa, da je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Osnovna plača je del plače, ki ga javni uslužbenec prejme na delovnem mestu za

delo, ki ga opravlja. Del plače za delovno uspešnost je tisti del plače, ki ga javni uslužbenec prejme za nadpovprečno uspešno delo, dodatki pa so del plače, ki se izplačujejo za posebne pogoje dela – obremenitve, nevarnosti, ki niso upoštevane pri vrednotenju delovnega mesta (2. člen ZSPJS). Znesek plače se določa z uvrstitvijo v določen plačni razred iz plačne lestvice, ki je priloga 1 ZSPJS. Plačna lestvica je sestavljena iz 65 plačnih razredov, razvrščenih od prvega (1), najnižjega, do zadnjega (65), najvišjega plačnega razreda. Njihove vrednosti, torej višino osnovnih plač, se usklajuje enkrat letno, višina uskladitve pa mora biti enaka za vse javne uslužbence in funkcionarje, kot to določa četrti odstavek 5. člena ZSPJS.

Javni uslužbenec lahko na podlagi ZSPJS v času opravljanja svojega dela napreduje. Napredovanje možno na dva načina, kot določa 16. člen ZSPJS, kjer v drugem odstavku opredeli napredovanje na delovnem mestu oziroma tako imenovano »horizontalno« napredovanje in napredovanje v naziv oziroma »vertikalno« napredovanje. Pri horizontalnem napredovanju javni uslužbenec napreduje na delovnem mestu za največ 10 plačnih razredov glede na izhodiščni plačni razred, ki ga zaseda njegovo delovno mesto. Pri tem ZSPJS opredeljuje, da lahko za 10 plačnih razredov napreduje tisti javni uslužbenec, ki pri svojem delu ne more napredovati v naziv, torej to predvsem velja za javne uslužbence, ki niso razvrščeni v uradniška delovna mesta, torej strokovno-tehnični uslužbenci (drugi odstavek 16. člena ZSPJS). Pri vertikalnem napredovanju pa javni uslužbenci oziroma uradniki napredujejo v višji naziv na zahtevnejše delovno mesto, značilno za to dejavnost, ki jo uslužbenec opravlja oziroma kjer zaseda delovno mesto.

ZSPJS določa, da lahko javni uslužbenec napreduje na podlagi tega zakona (tretji odstavek 16. člena ZSPJS) na vsake tri leta za eno ali dva plačna razreda. Čas med dvema napredovanjema se imenuje napreovalno obdobje, za katerega zakon pravi, da se šteje od zadnjega napredovanja v višji plačni razred. Lahko torej rečemo, da napreovalno obdobje traja tri leta do naslednjega napredovanja v višji plačni razred, v kolikor je bil v vmesnem času uslužbenec trikrat uspešno ocenjen s strani svojega nadrejenega oziroma predstojnika. V javni upravi velja prepoved načela *in favorem*, kar pomeni, da javni uslužbenec ne sme imeti več pravic, kot jih določa zakon (Korpič-Hrovat, 2020). Predstojniku prepoveduje, da bi mimo zakona javnemu uslužbencu določil manj ali več pravic oziroma pogoje dela, ampak le takšne in toliko, kot jih določajo predpisi in kolektivna pogodba. Poudariti je treba, da predstojnik ne sme uslužbencu zagotavljati več pravic, če bodo te obremenjevale proračunski denar. Korpič-Hrovat dodaja, da na podlagi tega določila iz 16. člena ZSPJS pri določitvi večjega obsega pravic za javnega uslužbenca predstojnik ne sme porabiti javnih sredstev ter poudari, da ni jasno določeno, katere dodatne pravice se lahko priznajo uslužbencu, ne da bi se porabila javna sredstva.

Kot opozarja Pečarič (2019), »ocene javnih uslužbencev letijo v nebo«. Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju MJU) je v poročilu upravnih enot za leto 2017 poudarilo, da je bilo z oceno odlično ocenjenih 77,9% javnih uslužbencev, medtem ko je bilo s to oceno leta 2004

ocenjenih »le« 38,4% zaposlenih. Ocenjevanje delovne uspešnosti kaže na vse večji avtomatizem, ki se ga razume kot »nujno potreben korak na poti napredovanj in služi za zvišanje plače, ne pa kot motivacijski mehanizem« (Pečarič, 2019). Glede na to opaža, da se uveljavlja »uravnilovka odličnosti«, kjer napreduje ogromno javnih uslužbencev in s tem izniči namen napredovanja, saj bi to moralo biti »rezervirano« le za tiste javne uslužbence, ki so pri svojem delu resnično nadpovprečni. S sedanjim načinom napredovanj se »ubija« motivacijo in zagnanost pri delu, kjer poudarja, da je treba za takšno (absurdno?) stanje odgovore poiskati v sistemu javnega sektorja (prav tam).

Namen diplomskega dela je preučiti sedanji sistem napredovanja javnih uslužbencev in novi sistem napredovanja po predlogu MJU iz leta 2019, vključno z raziskavami ter s strokovno-znanstveno literaturo s področja napredovanja in nagrajevanja javnih uslužbencev.

Cilji diplomskega dela so 1) analizirati veljavni sistem napredovanja javnih uslužbencev, predstaviti njegove prednosti in slabosti ter ga primerjati z novim predlogom napredovanja MJU; 2) ugotoviti, kateri sistem bolj podpira napredovanje na podlagi kakovostno opravljenega dela in 3) predstaviti, kako bi nova ureditev delovne uspešnosti zagotovila javnim uslužbencem ustrežnejše plačilo za opravljeno delo.

V diplomskem delu bom odgovoril na dve raziskovalni vprašanji, in sicer:

Raziskovalno vprašanje 1: V katerem sistemu napredovanj (sedanjem ali predlogu MJU) se pri določanju plače javnega uslužbenca zagotavlja večja povezanost plače za delo z rezultati dela?

Predlog novega sistema napredovanj naj bi zagotavljal določeno fleksibilnost pri določanju plače na ravni posameznega javnega uslužbenca glede na rezultate dela. Zagotavljal naj bi povezanost plače z rezultati dela, večji delež sredstev za nagrajevanje ter možnost odziva pristojnih v primeru slabo opravljenega dela, prav tako naj bi zagotavljal večjo možnost mobilnosti javnih uslužbencev. Sedanji sistem sicer zagotavlja določen del sredstev za izplačevanje delovne uspešnosti, v središču raziskovanja pa je primerjava obeh sistemov ter kateri sistem zagotavlja oziroma bi zagotavljal večjo povezanost plače z rezultati dela.

Raziskovalno vprašanje 2: Kako bi sprememba ureditve delovne uspešnosti zagotovila javnim uslužbencem ustrežnejšo plačo za delo?

Raziskovalno vprašanje se osredotoča na ureditev delovne uspešnosti v novem sistemu glede na to, da se predvideva združitev vseh treh oblik delovne uspešnosti iz sedanjega sistema v eno delovno uspešnost na individualni ravni z večjim odstotkom dela plače za izplačilo delovne uspešnosti na mesečni ravni ter kako je to urejeno v sedanjem sistemu in kakšne posledice bi imel nov predlog nagrajevanja na plačo zaposlenega.

Diplomsko delo je poleg uvoda in zaključka razdeljeno na tri poglavja. Drugo poglavje najprej opiše temeljne osnovne pojme, kot so javna uprava, državna uprava, plača in javni uslužbenec, saj se ti pojmi največkrat pojavijo in predstavljajo osnovo za nadaljnje delo. Nato se predstavi sedanji sistem napredovanja s predstavitev njegovih slabosti na izbranih dejavnikih ter predlog novega sistema napredovanja vključno s prehodnim obdobjem. V tretjem poglavju se primerja sedanji sistem napredovanja s predlogom novega sistema na štirih področjih: možnost napredovanja, pogoji za napredovanje uslužbencev, nagrajevanje po delovni uspešnosti ter prilagodljivost pri določanju plač. Nato sledi primerjava obeh sistemov na primeru izbranega javnega uslužbenca. Četrto poglavje uvodoma predstavi dosedanje ugotovitve, odgovori na zastavljeni raziskovalni vprašanja in razpravlja o pridobljenih spoznanjih ter zaključi diplomsko delo s predstavitev možnosti o nadaljnjem raziskovanju tega področja.

2 PREDSTAVITEV TEMELJNIH POJMOV IN SISTEMOV NAPREDOVANJ V JAVNI UPRAVI

Za razumevanje teme dela je bistveno razumevanje osnovnih oziroma temeljnih pojmov, ki se največkrat uporabljajo v diplomskem delu. V nadaljevanju sledi opis le-teh z opredelitvijo javne in državne uprave kot širših pojmov ter se nadaljuje z opredelitvijo plače in javnega uslužbenca. Pogosto se zgodi, da se pojmov javna uprava in državna uprava ne razlikuje, zato je bistveno, da se ju temeljito predstavi v nadaljevanju. Pomembno pa je tudi, da se jasno opredeli, kdo je javni uslužbenec in kakšne so njegove značilnosti. Nato pa sledi še predstavitev sedanjega sistema napredovanj in prehodno obdobje s predlogom novega sistema napredovanj.

2.1 JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA TER JAVNI USLUŽBENEC

Javna uprava je sistem organov, ki odločajo o zadevah javnega značaja in skrbijo za zadovoljevanje potreb. Gre za upravni sistem, ki vključuje elemente državne uprave, lokalne samouprave in javnih služb (Seketin Lestan, 2009). Sestavlja jo državna uprava, poleg nje pa še lokalna samouprava oziroma občine ter javne službe. Državna uprava predstavlja del javne uprave. Sestavljena je iz upravnih organov, pod katere štejemo ministrstva in organe v sestavi, vladne službe ter upravne enote z namenom sprejemanja in izvrševanja pravnih predpisov ter odločanja v upravnih zadevah (prav tam). Državno upravo Haček poimenuje kot posebno obliko družbene organizacije, kjer je njena temeljna vsebina upravna dejavnost (Haček, 2001).

Zakon o državni upravi (ZDU-1, Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89707 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16) opredeljuje upravo kot del izvršilne veje oblasti v Republiki Sloveniji (1. člen ZDU-1), ki izvršuje upravne naloge. Svoje delo opravlja na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov (2. člen ZDU-1).

Mednje se šteje državne upravne organe, ki so sredstvo za izvajanje vladnih politik. Medtem ko vlada predstavlja izvršilno vejo oblasti, državna uprava izvršuje njene zahteve oziroma realizira sprejete odločitve.

Za javnega uslužbenca bi lahko dejali, da je to oseba, ki opravlja službo v javni upravi (Haček, 2015), v širšem pomenu pa tako imenujemo vsakogar, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo. Zakon o javnih uslužbencih definira uslužbenca kot posameznika, ki sklede delovno razmerje

v javnem sektorju (prvi odstavek, 1. člen ZJU). V primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju ga od njih ločuje njegovo delo oziroma naloge, ki jih kot svoj poklic opravlja in je temelj za razvrščanje v posebne kategorije ter tudi za nastanek tega pojma. Za javne uslužbence je značilno, da delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev (Haček, 2015) in gre za poseben upravni sistem v okviru javne uprave, kjer delujejo javni uslužbenci.

Javne uslužbence ločujemo na uradnike, ki opravljajo naloge, neposredno povezane z izvrševanjem oblasti (prvi odstavek 23. člena ZJU), in na strokovno-tehnične uslužbence, ki opravljajo delo na področjih kadrovanja, finančnega poslovanja, tehničnih in podobnih del, ki jih imenujemo spremljajoča dela. Za vse pa velja, da opravljajo dela v javnem interesu in prejmejo plačo iz javnih sredstev ter velja posebna ureditev obveznosti in pravic, ki so navedene v ZJU. Funkcionarji, ki delujejo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, pa niso javni uslužbenci, čeprav se njihova plača določa po plačni lestvici enako kot vsem ostalim zaposlenim v javni upravi (Seketin Lestan, 2009).

2.2 PLAČNI RAZRED IN SEDANJI SISTEM NAPREDOVANJA TER NJEGOVE SLABOSTI

Javni uslužbenec lahko pri opravljanju svojega dela napreduje, kot je predstavljeno v uvodu. V izhodišču lahko napredovanje javnega uslužbenca pomeni po eni strani priznanje za dobro opravljanje dela ter pomikanje na vse zahtevnejša delovna mesta oziroma položaje (Gostinčar, 2010), po drugi strani pa lahko predstavlja tudi stimulacijo, ki nagraduje dobro opravljeno delo, ne da bi se hkrati s povišanjem plače spremenila tudi delo in naloge javnega uslužbenca (Dragar, 2010).

Sedanji sistem napredovanja omogoča javnemu uslužbencu, da napreduje v višji plačni razred po poteku obdobja in da zbere dovolj točk, ki bi mu omogočile napredovanje v višji plačni razred. V ta namen se opravi vsakoletni razgovor uslužbenca s predstojnikom in na podlagi pridobljenih točk pri ocenjevanju lahko po treh letih javni uslužbenec napreduje v višji plačni razred. V tej podtočki se na kratko opredeli plačni razred in predstavi sedanji sistem napredovanja ter zakonsko podlago, ki določa pogoje in omogoča javnim uslužbencem, da lahko napredujejo. Opredeljene pa so tudi slabosti sedanjega sistema napredovanj. Predstavljeni so dejavniki, po katerih se ocenjuje delovna uspešnost uslužbenca in ocene s pridobljenimi točkami. Zatam pa je tudi predstavljeno, koliko točk mora javni uslužbenec pridobiti glede na posamezno napredovanje.

Plačni razred določa višino plače, ki jo uslužbenec prejme za opravljeno delo. Je del plačne lestvice in glede na višino plače so po plačnih razredih razvrščeni poklici v javnem sektorju, pomembni pa so tudi za urejanje napredovanj ter vsebujejo vrednosti v nominalnem znesku

(2. člen ZSPJS). To torej pomeni, da se ob pričetku dela javnemu uslužbencu določi znesek osnovne plače tako, da se ga uvrsti v določeni plačni razred iz plačne lestvice (5. člen ZSPJS). S plačno lestvico se izvede uvrščanje funkcij, delovnih mest in nazivov v plačne razrede (Klinar, 2006 str. 58). Opredeljuje, da je plačna lestvica kot priloga sestavni del ZSPJS in določa najnižji ter najvišji plačni razred za celotno javno upravo. Kot že rečeno, je plačna lestvica sestavljena iz 65 plačnih razredov, kjer se plače višajo linearno za 4 odstotke med posameznimi plačnimi razredi.

Po sedanjem zakonu je napredovanje eden od ključnih elementov, ki omogočajo fleksibilnost sistema (Klinar, 2006). Napredovanje je vezano na posameznega javnega uslužbenca in funkcionarja, saj napredovanje izraža dlje časa trajajoče uspešno delo (prav tam). V praksi razlikujemo dva uveljavljena načina napredovanj, ki sta opisana zgoraj. Kot je že bilo omenjeno, lahko v sedanjem sistemu javni uslužbenec napreduje za 10 plačnih razredov, če delovno mesto ne omogoča napredovanja v nazive. V nasprotnem primeru, ko uslužbenec lahko napreduje v višji naziv, lahko v posameznem nazivu napreduje za največ 5 plačnih razredov (Klinar, 2006, str. 69).

Trenutno uveljavljeni sistem napredovanja v okviru plačnega sistema je bil sprejet že leta 2002, a v polni meri uveljavljen šele leta 2008, tik pred finančno in gospodarsko krizo. ZSPJS določa, da lahko javni uslužbenec na podlagi ZSPJS napreduje na vsake tri leta za en ali dva plačna razreda. O napredovanju pa odloča predstojnik oziroma pristojni organ. Da lahko javni uslužbenec napreduje, mora za to izpolnjevati pogoje, ki jih določa 17. člen ZSPJS. Ta v prvem odstavku pravi, da je pogoj za napredovanje »izkazana delovna uspešnost javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju«, torej v času od zadnjega do naslednjega napredovanja, ki po navadi traja tri leta. V ocenjevanje delovne uspešnosti so vključeni naslednji dejavniki:

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

Sam postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje pa sta različno določena glede na to, v katerem delu javne uprave so javni uslužbenci zaposleni. Vlada z uredbo – Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09 in 22/19) določa postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za uslužbenca, zaposlene v državni upravi, v upravah lokalne samouprave, v pravosodnih organih in v javnih zavodih (drugi odstavek 17. člena ZSPJS). Za ostale javne zavode na področju zdravstvenega, pokojninskega in invalidskega zavarovanja pa določa postopek in način

preverjanja direktor javnega zavoda z izdajo splošnega akta v soglasju s pristojnim ministrom in ministrom za finance. Za javne uslužbenke, zaposlene na področju raziskovalnih in razvojnih dejavnosti, pa minister, pristojen za znanost, izda akt s soglasjem finančnega ministra (17. člen ZSPJS).

Preverjanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje se izvede z ocenjevanjem javnih uslužbencev (prvi odstavek, 5. člen Uredbe). Pridobljene ocene se točkujejo, in sicer:

- ocena »odlično« prinaša 5 točk
- ocena »zelo dobro« prinaša 4 točke
- ocena »dobro« prinaša 3 točke
- ocena »zadovoljivo« prinaša 2 točki in
- ocena »nezadovoljivo« ne prinaša nobene točke oziroma se ne točkuje.

Za pridobitev pozitivne ocene mora javni uslužbenec pri ocenjevanju doseči število točk, ki omogočajo, da lahko napreduje. Uredba v drugem odstavku 5. člena določa, da mora javni uslužbenec pri prvem in drugem napredovanju zbrati najmanj 11 točk, pri tretjem in četrtem najmanj 12 točk, ob petem napredovanju najmanj 13 in pri naslednjih napredovanjih najmanj 14 točk ob ocenjevanju, kar pomeni, da mora ob skoraj vsakem naslednjem napredovanju pridobiti višje ocene, da lahko napreduje. Tako mora biti javni uslužbenec z napredovanjem vedno boljši pri opravljanju svojega dela.

Ko je javni uslužbenec trikrat zaporedno pozitivno ocenjen s strani predstojnika, ima po zakonu pravico napredovati, kot je to predstavljeno v uvodu. ZSPJS tudi določa, da javni uslužbenec in funkcionar, ki napreduje v višji plačni razred oziroma v višji naziv, dobi plačo z višjim plačnim razredom ali nazivom prvega decembra v letu, ko je napredoval (četrty odstavek, 16. člen ZSPJS).

Sedanji sistem ima poleg prednosti, ki jih je prinesel ob uveljavitvi, tudi nekaj slabosti, ki so predstavljene v nadaljevanju. Od dokončne uveljavitve ZSPJS v letu 2008 vse do danes, ko v letu 2021 doživljamo drugo gospodarsko, socialno in tudi zdravstveno krizo v zadnjih desetih letih, so se pokazale tudi slabosti v sedanjem sistemu javnih uslužbencev. Tukaj se predvsem osredotoča na napredovanje in ocenjevanje javnih uslužbencev kot temeljna dejavnika v tem diplomskem delu.

Na tem mestu je potrebno poudariti, da so se z napredovanjem javnih uslužbencev ukvarjala tudi sodišča. Med letoma 2010 in 2020 sta Višje delovno in socialno sodišče (VDSS) in Vrhovno sodišče (VS) obravnavala nekaj deset primerov s tega področja. VDSS je med drugim v sodbi pod številko 373/2017 opozorilo, da ni pristojno za ocenjevanje delovne uspešnosti kot take,

ampak le za ugotavljanje njene morebitne nezakonitosti v primeru napak v postopku ali nedokazane objektivnosti in nepristranskosti ocene, ki je dodeljena javnemu uslužbencu.

Prvi dejavnik, ki ga je potrebno izpostaviti, je vsekakor sistem napredovanja, ki ne spodbuja uslužbencev k boljšemu opravljanju dela, ampak deluje kot de-motivacijski dejavnik. V osnovi pomeni napredovanje nagrado za javnega uslužbenca kot priznanje za dobro opravljanje dela v preteklosti. Haček (2001, str. 83) napredovanje opiše kot pomikanje javnih uslužbencev na vse bolj zahtevnejša in odgovornejša delovna mesta, ki imajo boljše pogoje dela in druge možnosti. Sistem napredovanja je v tej podtočki že podrobno opisan, zato se v tem delu osredotoča na njegove težave oziroma slabosti. Potrebno je poudariti, da mora biti ureditev sistema jasno zastavljena in da uslužbenca motivira pri dokazovanju svojih spodobnosti na delovnem mestu.

Država obvezno potrebuje dober karierni sistem javnih uslužbencev (Haček, 2015), ki bi bil temelj strokovnosti in stabilnosti ter bi lahko zagotovil, da se v javni upravi zaposlujejo in delujejo kadri s širokimi znanji z različnih področij. Sistem napredovanja je bil ob reformi leta 2002 postavljen z namenom izgradnje kariernega sistema javnih uslužbencev, predvsem z namenom motiviranja zaposlenih za spodbujanje h kakovostnejšemu delu. Pa vendar Haček opozarja, da se je tekom časa pojavilo več težav v sistemu, ki so sistemske narave ali pa so nastale zaradi slabih političnih odločitev.

Netočno zakonsko poimenovanje napredovalnega obdobja oziroma besedne zveze tri leta privede do različnih interpretacij, kdaj bi uslužbenec lahko napredoval. Poleg tega je čas med napredovanji, ki mora obvezno preteči, razmeroma dolg (3 leta) in zahteva pridobitev treh letnih ocen. Ta čas javni uslužbenec, kljub temu da je na svojem delovnem mestu lahko uspešen in dela nad pričakovanji svojega predstojnika, svojega dela ne more izraziti v višji plači razen s prejemom manjšega dodatka za delovno uspešnost. Zaradi tega lahko dočaka višjo plačo šele po 3 letih in napredovanju. Ta doba predstavlja dolgo obdobje oziroma razmik med posameznimi napredovanji in bolje bi bilo, če stremimo po dobrem kariernem sistemu v javni upravi (Haček, 2015), da sistem s svojo ureditvijo javnih uslužbencev ne bi demotiviral pri kakovostno opravljenem delu in bi jih pri delu spodbujal k napredovanju in višji plači za opravljeno delo.

O težavah s področja napredovanja, s katerimi se soočajo uslužbenci, pa je Višje delovno in socialno sodišče v sodbi in sklepu 186/2020 z dne 6. 7. 2020 z institutom »napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede« poudarilo, da je pravilno razlagati pojem vsaka tri leta tako, da se to razume kot polna tri leta do 1. 4. tistega leta, ko lahko uslužbenec ob izpolnitvi pogojev napreduje – torej dosežene točke pri ocenjevanju in napredovalno obdobje. Sodišče je poudarilo, da se v napredovalno obdobje šteje čas od zadnjega napredovanja v višji plačni razred. Konkretno je v tej sodbi tožnici pričelo napredovalno obdobje teči 1. 5. 2008 in bi morala po veljavni zakonodaji pogoj izpolniti 1. 5. 2011, a je zaradi zaostrenih gospodarskih

razmer in Zakona o interventnih ukrepih (ZIU, Uradni list RS, št. 94/10, 110/11 – ZDIU12 in 40/12 - ZUJF) v letu 2011 posledično izpolnila pogoj za napredovanje s 1. 5. 2012. Ker ni izpolnila pogojev za napredovanje do 15. 3. 2012 in sprejetja ZUJF-a, se je napredovanje zamaknilo v leto 2013 in kasneje še v leto 2014.

Drugi dejavnik oziroma pravni problem, ki ga je potrebno predstaviti, so pogoji napredovanja oziroma njihova obrazložitev. Po ZSPJS so pogoji opredeljeni v 17. členu zakona in so podrobneje predstavljeni v tej podtočki, kjer je podrobno opredeljeno, kakšne pogoja mora izpolnjevati javni uslužbenec, da lahko napreduje. Med drugim je v 16. členu ZSPJS v tretjem odstavku navedeno tudi, da se za napredovalno obdobje šteje čas, ko javni uslužbenec dela na delovnih mestih, za katera je predpisana enaka stopnja strokovne izobrazbe. Slednji odstavek je bil izpostavljen s strani tožnika v sodbi Vrhovnega sodišča št. 95/2019, ko se je omenjeni skliceval na dotični odstavek, saj je prepričan, da kljub temu, da ni bil ves čas zaposlen v javnem sektorju, to ne pomeni, da mu je prenehalo teči tudi napredovalno obdobje, saj je delal na delovnih mestih, ki zahtevajo enako stopnjo izobrazbe, kot delovna mesta, ki jih je opravljal kot javni uslužbenec. Sodišči prve in druge stopnje sta namreč na podlagi dejanskih izhodišč ugotovili, da je bil v tem primeru tožnik v javnem sektorju zaposlen v obdobju od 17. 3. 2005 do 1. 7. 2005 kot učitelj športne vzgoje, nadalje od 1. 9. 2007 pa do 1. 9. 2013 kot učitelj telesne vzgoje in od 1. 9. 2013 dalje kot učitelj predmetnega pouka. V vmesnih obdobjih pa je bil zaposlen izven javnega sektorja, še ugotavljata nižji sodišči.

Tožnik sicer poudarja, da je bistveno, da opravlja delo na delovnih mestih, za katere se zahteva enako stopnjo izobrazbe in ni bistvena neprekinjenost dela. Brezovšek, Haček in Kukovič (2014) pa navajajo, da javni uslužbenci praviloma delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev, kar pomeni, da mora biti oseba zaposlena v javni upravi (ali širše v javnem sektorju), da se ga lahko ima za javnega uslužbenca. In šele pod tem pogojem se lahko napredovalno obdobje nepretrgoma nadaljuje. Sodišče je zavzelo stališče, da ko se oseba ponovno zaposli po daljši prekinutvi, kot je v tem primeru, se ga uvrsti v izhodiščni (najnižji) plačni razred, ki je predviden za dotično delovno mesto. Tožnik se je pri tem skliceval na del tretjega odstavka 16. člena in ga izvzel iz konteksta, saj se nanaša na delovna mesta, ki jih uslužbenec z enako stopnjo izobrazbe opravlja znotraj javne uprave, ker se celotni ZSPJS nanaša na javne uslužbence. Težko je potem pričakovati, da se bo del enega odstavka v nekem členu nanašal oziroma veljal za zasebni sektor.

Predstavljeni primer prikazuje, kako so lahko določeni členi dvoumno zapisani in si jih lahko posamezniki različno razlagajo, kljub temu, da se v tem primeru iz imena zakona razbere, za katero skupino zaposlenih velja oziroma se le-ta nanaša. Za konkreten primer, ko se tožnik sklicuje na del 16. člena, bi morali ta del zaradi odprave nejasnosti (čeprav glede na vsebino zakona najverjetneje ne bi bilo potrebno) v člen dodati vsaj besedno zvezo javna uprava ali

javni sektor. Ravno zaradi takšnih sodnih primerov, kot je omenjeni zgoraj, je potrebno točno določiti, na katero skupino delovnih mest se v tem členu nanaša.

Tretji dejavnik oziroma pravni problem, ki ga je vredno izpostaviti, je ocenjevanje javnih uslužbencev. Pečarič v članku Slovenski javni uslužbenci – skoraj vsi so odlični (Pravna praksa, 2019) ugotavlja, da je bilo v letu 2017 ocenjenih z oceno odlično skoraj 80 odstotkov javnih uslužbencev, medtem ko je bilo takih leta 2004 veliko manj, in sicer 38,9 odstotkov. Takšno ocenjevanje ne izraža dejanskega stanja, ampak prikazuje, da je s sistemom nekaj zelo narobe. Če upoštevamo Gaussovo krivuljo, je lahko namreč odličnih nekaj 10 odstotkov, večina se uvrsti na sredino (in je torej ocenjenih z oceno dobro), okoli 10 odstotkov pa je slabših. Predstojnik oceni javnega uslužbenca na podlagi kriterijev z ocenjevalnega lista, kamor se zapiše ocena ter njena utemeljitev na podlagi kriterijev ocenjevanja v povezavi s tem, kakšna pričakovanja ima predstojnik do javnega uslužbenca, ki zaseda dotično delovno mesto.

Elementi delovne uspešnosti, ki so del priloge III V Uredbi, so podrobno predstavljeni v tej podtočki zgoraj, pri čemer dr. Pečarič poudarja, da bi morali za boljšo motivacijo uslužbencev vzpostaviti ustrežnejši sistem merjenja in ocenjevanja uspešnosti, predvsem zaradi prekomernega podeljevanja zelo visokih ocen. Strinja se, da ocenjevalec uslužbenca že zdaj ve, kdo dela in kdo ne dela dobro, a težava je v tem, da se pravil ne upošteva ne glede na njihov namen (Pečarič, 2019). Opozarja, da bi morali glede na tog sistem določitve plač in ostalih prejemkov zaposlenih bistveno bolj paziti, da sta jasno izpostavljena tako kriterij kot merila za ocenjevanje, predstojniki pa dobro usposobljeni za motiviranje zaposlenih in za pravično ter pošteno ocenjevanje. Dodaja, da pri ocenjevanju uslužbenca manjka tako imenovana povratna zveza oziroma v tem primeru dvosmerna komunikacija med predstojnikom in uslužbencem, v kriterijih pa kakovost in obseg opravljenega dela oziroma rezultati dela. Prav tako manjka predhodni dogovor o programu dela, katere cilje se pri tem zasleduje in kaj se pričakuje od posameznega javnega uslužbenca na delovnem mestu. Naloge in obveznosti morajo biti jasno določene, potrebno jih je sproti spremljati kot načrt dela z dosežki posameznega uslužbenca.

Opozarja, da obstoječi sistem predstojnike sili, da uslužbencem dodeljujejo visoke ocene pri delovni uspešnosti, saj jim tako omogočajo napredovanje v višji plačilni razred. To pa se izvaja predvsem zato, ker taka napredovanja omogočajo pridobitev večjih finančnih sredstev, ki jih ki jih plača v tistem trenutku ne omogoča. Zaključuje, da je pot do rešitve v tem, da se določi cilje za posameznega uslužbenca, kako pomembno je njegovo delo ter preglednost le-tega, verodostojnost in predvsem prevzemanje odgovornosti za opravljena oziroma neopravljena dejanja – kar je mimogrede pri nas tako v javnem kot zasebnem sektorju še vedno ena največjih težav.

Oba navedena avtorja, dr. Haček in dr. Pečarič, ugotavljata, da je velik del javnih uslužbencev v realnosti ocenjen kot nadpovprečno uspešno oziroma z odličnimi ali prav dobrimi ocenami

(kot rečeno je bilo v letu 2017 takih skoraj 80 odstotkov!). Tako ocenjevanje onemogoča, da bi se med javnimi uslužbenci vzpostavile različne kategorije po njihovi kakovosti oziroma skupine uslužbencev, ki so pri svojem delu najuspešnejši (Haček, 2015). To ne spodbuja uslužbencev k čim boljšemu opravljanju dela, med drugim tudi tistih, ki so resnično ustvarjalni in ambiciozni. Predlaga, da bi lahko za izboljšanje sistema ocenjevanja uporabili metodo prisilne distribucije ocen s petstopenjsko lestvico, ki spominja na Gaussovo krivuljo. Po njenem bi lahko bilo do 10 odstotkov zaposlenih ocenjenih z oceno odlično, 15 odstotkov z oceno prav dobro, 60 odstotkov z oceno dobro, 15 odstotkov z oceno zadovoljivo in zadnjih 5 odstotkov z oceno nezadovoljivo. Opozarja, da je ob tem potrebo poskrbeti za ustrezno usposobljenost predstojnikov za ocenjevanje in vzpostavitev čim bolj natančnih meril za ocenjevanje, o čemer govori tudi dr. Pečarič.

2.3 PREHODNO OBDOBJE IN NOVI SISTEM NAPREDOVANJA

Novi sistem napredovanja naj bi zapolnil »praznino«, ki jo pušča sedanji sistem, ker se ni mogel v polni meri uveljaviti zaradi varčevalnih ukrepov in sprotnega odpravljanja anomalij. Predlog MJU predvideva prepolovitev napredovanj po plačni lestvici z avtomatičnim napredovanjem brez dosedanjega ocenjevanja delovne uspešnosti. Spreminjata se čas napredovanja in obseg sredstev, ki jih napredovanje prinaša. Spreminjajo se tudi pogoji pri napredovanju za dva plačna razreda in se pri tem predvideva uveljavitev določenih novosti v zvezi z napredovanjem oziroma zadržanjem le-tega.

Vendar pa prehoda iz sedanjega v novi sistem ni mogoče urediti »skozi noč«, saj je javna uprava obsežen sistem, kjer se stvari postopoma spreminjajo, zato pa bi v prehodnem času, ko ne bi še v celoti veljal novi sistem napredovanja, veljal tako imenovani »prehodni režim« oziroma prehodno obdobje (MJU, 2019), kot je to vidno s tabele 1.

Tabela 1: Prehodno obdobje med sistemoma napredovanj

Prehodno obdobje	
<u>JU z več kot 5 plačnimi razredi napredovanj:</u>	<u>JU z do 5 plačnimi razredi napredovanj:</u>
-ostanejo v sedanjem sistemu napredovanj	-vstopijo v novi sistem napredovanja
-napredujejo za 10 PR	-ohrani se le 5 PR napredovanj
-ohranijo se vsa dosežena napredovanja	-del. uspešnost max. 30% mesečne plače
-dodatno vsakih 5 let napredujejo za 1 PR	-masa sredstev za izplačilo DU je 10%
-del. uspešnost max. 20% mesečne osn. plače	-postopno dviganje mase sredstev
-masa sredstev za izplačilo DU je 2%	
-prehod v novi sistem kadarkoli	

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019)

V tem času bi javni uslužbenci (skrajšano JU), ki bi že napredovali za več kot 5 plačnih razredov (skrajšano PR), ostali v sedanjem sistemu napredovanj, kjer bi ohranili vsa dosežena napredovanja, in na vsakih 5 let imeli možnost napredovati za en plačni razred. Z izplačevanjem delovne uspešnosti bi lahko dosegli največ 20 odstotkov osnovne mesečne plače, pod pogojem, da masa sredstev za zagotavljanje izplačil delovne uspešnosti obsega 2 odstotka sredstev letnih izplačil za osnovne plače.

Prehod v novi sistem napredovanj bi bil mogoč kadarkoli po uveljavitvi, medtem ko bi tisti javni uslužbenci, ki bi imeli največ 5 plačnih razredov napredovanj, takoj vstopili v novi sistem napredovanj, kjer bi ohranili 5 plačnih razredov, doseženih z napredovanjem, povečal pa bi se tisti del plače, ki se lahko nameni za izplačilo delovne uspešnosti na 30 odstotkov osnovne mesečne plače (MJU, 2019). Postopoma pa bi se zvišal obseg mase sredstev za izplačilo delovne uspešnosti, in sicer iz zdajšnjih 2 odstotkov na 10 odstotkov sredstev, namenjenih izplačilu osnovnih plač.

Glavni poudarki predloga MJU so v ustrežnejšem napredovanju javnih uslužbencev v višji plačni razred. Novi sistem naj bi zagotovil večjo prožnost pri določitvi osnovne plače in večji obseg nagrajevanja po delovni uspešnosti – torej nagrajevanje delovne uspešnosti. V zvezi z napredovanjem želi MJU spremeniti sistem predvsem na področju pristopov ocenjevanj, zmanjšanje administrativnih opravil pri napredovanju in zmanjšati razlike pri osnovni plači med starejšimi in mlajšimi zaposlenimi (MJU, 2015). Pri nagrajevanju delovne uspešnosti želi povečati obsega nagrajevanja javnih uslužbencev, kjer bi plača zaposlenega realno pokazala obseg opravljenega dela.

3 PRIMERJAVA SEDANJEGA SISTEMA NAPREDOVANJ S PREDLOGOM NOVEGA

Primerjava sistemov se lahko dobro izvede ob pogoju, da se primerja enake sestavine oziroma deležnike obeh sistemov. Sistem napredovanja tako obsega napredovanje javnih uslužbencev, pogoje za napredovanje, nagrajevanje po delovni uspešnosti kot tudi fleksibilnost pri določanju plač. Edino s primerjavo enakih deležnikov lahko pridemo do smiselnih odgovorov in zaključkov.

3.1 NAPREDOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV

Kot je že bilo omenjeno, lahko javni uslužbenci na podlagi ZSPJS napredujejo med opravljanjem svojega dela (Groševac, 2013). Napredujejo lahko po horizontalnem ali vertikalnem modelu, kot je to predstavljeno v uvodu.

ZSPJS v petem poglavju (od 16. do 20. člena) opredeljuje, pod kakšnimi pogoji in kdaj lahko javni uslužbenec napreduje. V prvem odstavku 16. člena ZSPJS je določeno, da lahko javni uslužbenec napreduje le na podlagi zakona. Drugi odstavek pravi, da javni uslužbenec lahko napreduje za 10 plačnih razredov na tistem delovnem mestu, kjer ni omogočeno napredovanje po nazivih. Pri delovnih mestih, ki omogočajo napredovanje po nazivih, pa lahko javni uslužbenec napreduje v istem nazivu za 5 plačnih razredov.

Po predlogu novega sistema napredovanj bi javni uslužbenci avtomatično napredovali za največ 5 plačnih razredov od izhodiščnega plačnega razreda, dodeljenega delovnemu mestu, ki ga javni uslužbenec opravlja. Pri tem bi se ukinilo letno ocenjevanje delovne uspešnosti, kar pomeni, da predstojnik ne bi več ocenjeval delovne uspešnosti svojih podrejenih zaposlenih. Poleg tega bi se ukinilo napredovanje za dva plačna razreda oziroma bi se to napredovanje obravnavalo kot poseben institut (MJU, 2019).

Tabela 2: Primerjava sedanjega in novega sistema napredovanj

Predlog spremembe ureditve	
<u>Stari/sedanji sistem</u>	<u>Novi sistem</u>
Napredovanje za 10 PR	Avtomatično napredovanje za 5 PR
Predstavljajo 40% osnovne plače	Ukinitev letnega ocenjevanja DU
	Ukinitev napredovanja za 2 PR
	Možnost zadržanja napredovanja za 1 leto
	Pospešeno napredovanje za 2 PR – 5% JU

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019)

Če primerjamo sistema na področju napredovanja v tabeli 2, opazimo, da predlog spremembe predvideva, da bi javni uslužbenec v 20 letih opravljanja dela napredoval za vseh možnih 5 plačnih razredov, in sicer po določenem vrstnem redu. Za prvo napredovanje je potrebno delati dve leti, naslednjič lahko napreduje v naslednjih treh letih ponovno za en plačni razred, za tretje napredovanje pa bodo morala preteči štiri leta, tako da bi javni uslužbenec napredoval le po en plačni razred v določenem obdobju, ki pa bi se z vsakim napredovanjem podaljšalo.

Na začetku bi napredoval v dveh letih, nazadnje pa šele po šestih. V primerjavi s sedanjim sistemom napredovanja, ki omogoča, da napredovanja predstavljajo do 40 odstotkov osnovne plače, bi po novem predlogu napredovanja predstavljala do 20 odstotkov osnovne plače (MJU, 2019), kar pomeni polovico manj sredstev iz naslova napredovanj za javne uslužbenke. Poleg tega predlog uvaja, kot že rečeno, tako imenovana instituta, in sicer pospešeno napredovanje in zadržano napredovanje. Slednje je možnost zadržanja napredovanja, kjer bi se napredovanje posameznega javnega uslužbenca zamaknilo za eno leto, kljub temu da bi izpolnil pogoj torej število let dela za napredovanje. Uvedba pospešenega napredovanja pomeni, da bi se izjemoma omogočilo napredovanje javnim uslužbencem za dva plačna razreda ob pogoju, da po tem sistemu istočasno napreduje vsaj 5 odstotkov javnih uslužbencev pri delodajalcu oziroma predstojniku.

Za primerjavo sedanji sistem omogoča napredovanje za 10 plačnih razredov, napredovanja pa lahko predstavljajo do 40 odstotkov osnovne plače, kot je razvidno iz tabele 2. Poudariti je potrebno, da sedanji sistem omogoča javnemu uslužbencu napredovanje za en plačni razred šele, ko s strani predstojnika trikrat zapored prejme zadostno število točk pri ocenjevanju v triletnem ocenjevalnem obdobju. V primeru, da javni uslužbenci napredujejo za dva plačna razreda, morajo zbrati večje število točk, kot je to določeno pri napredovanju za en plačni razred.

Cilj novega predloga je med drugim zmanjšanje razlik v plačah, ki so posledica različnih pristopov ocenjevanja, zmanjšanje administrativnih opravil pri napredovanju in zmanjšanje razlike med mlajšimi in starejšimi uslužbenci pri osnovni plači na enakem delovnem mestu.

Javni uslužbenci imajo možnost napredovanja v višji plačni razred, če izpolnjujejo določene pogoje. Pogoj za napredovanje je izkazana delovna uspešnost v napredovalnem obdobju. Za napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja naprej (Haček & Bačlija, 2007). Po ZSPJS se delovna uspešnost ocenjuje po več dejavnikih, ki so navedeni v tej točki.

Pogoji za napredovanje so usmerjeni predvsem v uspešno opravljanje dela na delovnem mestu (Klinar, 2006) in ne toliko v dodatne aktivnosti, ki jih uslužbenec opravi poleg svojega dela in niso povezane z njegovim delom (prav tam). Vidimo torej, da se pogoji bolj osredotočajo na kakovost opravljenega dela, ki ga mora javni uslužbenec opraviti v okviru nalog na delovnem mestu, in ne dajejo veliko poudarka na dejavnosti zaposlenega, ki ne spadajo v okvir dela posameznega javnega uslužbenca.

Za sedanji sistem napredovanja so v Prilogi III Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede podrobno opredeljeni kriteriji elementov delovne uspešnosti oziroma kateri elementi se ocenjujejo kot pogoj za napredovanje. Pri rezultatih dela se ocenjuje strokovnost, obseg dela in pravočasnost. Naloge morajo biti izvedene v skladu z veljavnimi standardi, pri obsegu dela pa se osredotoča predvsem na količino opravljenega dela in na opravljanje dodatnega dela.

Po kriteriju pravočasnosti se upošteva, da so naloge izvedene v predvidenem času in z veljavnimi standardi. Pri elementih samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela se ocenjuje uslužbenca pri izvajanju nalog glede na podajanja natančnih navodil in po nadzorovanju, razvijanju novih idej pri delu in posredovanju novih pobud ter predlogov in kolikšna je pogostost napak ter sama kvaliteta dela.

Naslednji kriterij je zanesljivost opravljanja dela, kjer se pri ocenjevanju uslužbenca osredotoča na izpolnjevanje dogovorjenih obveznosti in popolnosti ter točen prenos informacij. Kriterij kvaliteta sodelovanja in organizacija dela se nanaša na medsebojno sodelovanje z ostalimi uslužbenci in pri skupinskem delu, samega odnosa do sodelavcev in prenos znanja ter mentorstva. Pri organizaciji dela pa je posebej izpostavljeno izkoriščanje organiziranega in načrtovanega delovnega časa glede na naloge in roke, do katerih jih je potrebno izpolniti, ter prilagajanje dela nepredvidljivim situacijam.

Pri zadnjem kriteriju – druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela – se ovrednoti več kriterijev, in sicer interdisciplinarnost, odnos do uporabnikov storitev, komuniciranje in drugo. Pri interdisciplinarnosti se ocenjuje povezovanje znanja z različnih področij dela in kakšen je pregled nad področjem dela uslužbenca. Pri odnosu do uporabnikov se upošteva sodelovanje

in izvajanje storitev uporabnikom, komuniciranje pa upošteva pisno in ustno izražanje, ustvarjanje socialnega omrežja in druge sposobnosti oziroma posebnosti, ki so značilne za posamezno dejavnost v javnem sektorju.

Novi predlog MJU se glede na sedanji sistem razlikuje v tem, da odpravlja vsakoletno ocenjevanje delovne uspešnosti javnega uslužbenca in omogoča avtomatsko napredovanje v višji plačni razred, kjer za uspešnost pri opravljanju dela ne bo omejitve v smislu ocenjevanja s strani nadrejenega, ampak število let, ki bodo morala preteči, da bi lahko uslužbenec napredoval. Konkretno to pomeni, da bi javni uslužbenec po dveh letih od nastopa dela na enakem delovnem mestu prvič napredoval za en plačni razred, nato pa šele po treh letih v naslednjega, ne da bi bil za to ocenjen s strani predstojnika. Po tem novem sistemu bi lahko uslužbenec napredoval skupno za pet plačnih razredov, pri čemer bi se obdobje med napredovanji, ki ga v sedanjem sistemu poznamo kot ocenjevalno obdobje, z vsakim napredovanjem podaljšalo za eno leto.

3.2 NAGRAJEVANJE PO DELOVNI USPEŠNOSTI IN FLEKSIBILNOST PLAČ

Variabilnost oziroma nestalnost je ena od značilnosti sedanjega plačnega sistema oziroma plače javnega uslužbenca. Gre za povezavo med višino plače uslužbenca in njegovo učinkovitostjo, torej z rezultati dela (Dragar, 2010). Plača javnega uslužbenca je razdeljena na dva dela, in sicer na statični oziroma fiksni in spremenljivi oziroma variabilni del (Križnar, 2013). Oba imata svojo podlago v opravljenem delu javnega uslužbenca. Medtem ko je fiksni del plače javnemu uslužbencu zagotovljen po plačni lestvici, kot prilogi ZSPJS, je variabilni del odvisen od njegovega uspešnega dela. Ta del plače pripada tistemu javnemu uslužbencu, ki v tekočem letu dosega nadpovprečne delovne rezultate pri opravljanju rednih delovnih nalog (prvi odstavek, 22. člen ZSPJS) oziroma je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Potrebno je poudariti, da je pri oblikovanju sistema nagrajevanja pomembno upoštevati tudi druge vidike, kot je način nagrajevanja (npr. nefinančno nagrajevanje), ne samo pravnega. A ker se ta naloga osredotoča zgolj na pravni vidik, se v druge vidike ne bo poglobljalo.

Tabela 3: Predlog spremembe ureditve delovne uspešnosti

Predlog spremembe ureditve	
<u>Stari/sedanji sistem</u>	<u>Novi sistem</u>
3 vrste delovne uspešnosti:	1 delovna uspešnost:
redna delovna uspešnost	na individualni ravni
povečan obseg dela	do 30% osnovne plače mesečno
iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu	več zaposlenih do možnosti nagrajevanja
masa sredstev 2%	masa sredstev 10% s postopno rastjo

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2019)

Po sedanjem zakonu se skupno višino sredstev, namenjenih za plačilo redne delovne uspešnosti, določi vsako leto s kolektivno pogodbo (drugi odstavek, 22. člen ZSPJS), kjer je v prvem odstavku določeno, da sredstva za izplačilo redne delovne uspešnosti lahko predstavljajo od 2 do največ 5 odstotkov letnih sredstev za osnovne plače. Izplačilo sredstev za variabilni del plače (tj. delovna uspešnost) se po zakonu izplača najmanj dvakrat letno in ne več obvezno na mesečni ravni, kot je bilo to urejeno v prejšnjem zakonu (Klinar, 2006). V praksi to največkrat pomeni, da se v primeru izplačila dveh osnovnih plač javnemu uslužbencu, izplača ena osnovna plača za delovno uspešnost v juliju (prvo polletje), drugo osnovno plačo pa v decembru istega leta, kjer se obvezno v obeh primerih upošteva višina zadnje (izplačane) osnovne plače (Križnar, 2013).

Po predlogu MJU pa bi se vse tri vrste delovne uspešnosti (redna delovna uspešnost, povečan obseg dela, uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu) združile v eno delovno uspešnost na individualni ravni, kjer bi v primeru nadpovprečnega uspešnega dela posamezni javni uslužbenec prejel do 30 odstotkov osnovne plače mesečno, pri čemer bi bil odstotek iz prodaje blaga in storitev na trgu še višji (MJU, 2019). Spreminja se tudi masa sredstev, ki se lahko nameni za plačilo delovne uspešnosti, in sicer se po predlogu namenja do 10 odstotkov letnih sredstev za osnovne plače na posameznega proračunskega uporabnika. Pri tem se upošteva, da se teh 10 odstotkov mase doseže postopno, pri večjem številu zaposlenih in v več korakih, ne naenkrat. Predlog predvideva, da bi bilo večje število zaposlenih v javni upravi deležno nagrajevanja po delovni uspešnosti, čigar namen je zagotoviti povezavo med višino plače in delovno uspešnostjo javnega uslužbenca s plačilom za delovno uspešnost (Križnar, 2013).

Fleksibilnost oziroma spremenljivost pomeni prilagajanje na zunanje spremembe in aktivno delovanje, spreminjanje in izboljševanje (Usnik, 2003). Spremenljivost poznamo tudi v slovenskem plačnem sistemu, kar v tem primeru pomeni, da podpira spremembe in nagrajuje dobro delo (Rozman, 2010). V Sloveniji imamo plačni sistem, ki je eden od pomembnih elementov urejanja položaja zaposlenih v javnem sektorju (Haček & Bačlija, 2007). Sistem plač

je zakonsko urejen in obsega tudi napredovanja ter ocenjevanje delovne uspešnosti. Pri oblikovanju sistema plač je potrebno, da sledi poslanstvu organizacije (v tem primeru javne uprave), kjer je potrebno opredeliti cilj, proces in sistem. Plačni sistem se mora ciljem neprestano prilagajati in pomembno je, da se zaposlene motivira s plačo (Haček & Bačlija, 2007).

Za vse sisteme, vključno s slovenskim, je značilno, da je plačni sistem urejen na podlagi klasifikacije delovnih mest. Osnovna plača javnega uslužbenca je določena v plačni lestvici (v prilogi zakona). Poleg osnovne plače lahko uslužbenec prejme še del plače za delovno uspešnost – višina tega je odvisna od uspešnega in nadpovprečnega dela, ki ga opravi v določenem obdobju, ter od različnih dodatkov, ki jih uslužbenec prejme za posebne pogoje dela (npr. položajni dodatek, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve dela, dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času ...). Dodatki so po zakonu definirani kot »del plače javnega uslužbenca in funkcionarja za posebne pogoje, nevarnost in obremenitve, ki niso upoštevane pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta, naziva ali funkcije (petnajsti odstavek, 2. člen ZSPJS). Sedmo poglavje ZSPJS (23. – 32b. člen) natančno določa v 23. členu, kateri dodatki pripadajo javnim uslužbencem, v petem odstavku 23. člena pa določa, kako se izračuna višina pripadajočega dodatka.

Po predlogu MJU naj bi prihodnji sistem zagotovil več svobode oziroma avtonomije pri določitvi višje plače javnemu uslužbencu ob zaposlitvi oziroma njegovi premestitvi in pri tem ne bi več potreboval soglasje pristojnega organa (vlade, ministrstva, župana ...), ampak bi nadrejeni oziroma predstojnik sam določil višjo plačo ob utemeljenih razlogih zanjo. Plača bi glede na navedeno lahko višja za največ 5 razredov od plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva, ki ga zaposleni zaseda (MJU, 2019). Z vidika ureditve plač bi predlog MJU drugače urejal položaj uslužbenca pri zamenjavi delodajalca (seveda ob pogoju, da je oseba še naprej zaposlena v javni upravi in se ne zaposli v zasebnem sektorju, kar bi v nasprotnem primeru pomenilo, da morebitna višja plača ob premestitvi ne velja).

Prav tako je v predlogu navedeno manj avtomatizma pri prehajanju javnih uslužbencev med različnimi delodajalci. Novemu delodajalcu oziroma predstojniku bo prepuščeno, da sam z diskrecijsko pravico, v okviru zakona, odloča v primeru prenosov vseh napredovanj ali delu letih, ne da bi za to potreboval soglasje pristojnega organa (MJU, 2019).

3.3 PRIMERJAVA SISTEMOV NA PRIMERU IZBRANEGA JAVNEGA USLUŽBENCA

V tem podpoglavju se primerja, kako bi izbrani javni uslužbenec napredoval v sedanjem sistemu napredovanj in kako po predlogu MJU. Za konkreten primer je izbran iz kataloga funkcij delovnih mest in nazivov javni uslužbenec na delovnem mestu računovodja VII/2 (II), s šifro delovnega mesta J017092, ki sodi v plačno skupino J pod spremljajoča delovna mesta, in sicer v plačno podskupino J1 – strokovni delavec. Omenjeno delovno mesto je bilo izbrano, ker se predvideva, da je nepogrešljivo v vsakem subjektu javne uprave, ki med drugim skrbi za obračun plač zaposlenim v posameznem subjektu. Ravno na podlagi te razširjenosti in številčne vključenosti delovnega mesta v posameznih subjektih javne uprave se zdi primerno, da je izbrano kot primer v tem diplomskem delu.

To delovno mesto spada med strokovno-tehnične poklice in ti javni uslužbenci nimajo možnosti napredovati v nazive, zato lahko po sedanjem sistemu napredovanj uslužbenci napredujejo za 10 plačnih razredov. Izhodiščni razred za to delovno mesto s pripadajočo 7. stopnjo izobrazbe je 35. plačni razred, ki je določen v različnih kolektivnih pogodbah in velja od leta 2018. Zaposleni lahko napreduje vse do 45. plačnega razreda. V izhodiščnem plačnem razredu znaša osnovna plača 1.670,94 evrov, izraženo v bruto znesku, z napredovanji pa lahko do 45. plačnega razreda zviša plačo na 2.473,41 evrov bruto. Javni uslužbenec, zaposlen na delovnem mestu računovodja VII/2, bi lahko v sedanjem sistemu napredoval v višji plačni razred, če bi v ocenjevalnem obdobju (3 letih) bil trikrat zaporedno uspešno ocenjen. To se nanaša na število prejetih točk pri ocenjevanju, ki bi jih potreboval glede na 5. člen Uredbe.

Ob teoretični predpostavki, da je vsako leto uspešno ocenjen (torej z ocenami odlično, prav dobro in dobro) in bi lahko po ocenjevalnem obdobju dosegel napredovanje, lahko v najvišji plačni razred napreduje po 30 letih dela na istem delovnem mestu. V tem primeru je predstavljen idealen potek napredovanja uslužbenca na delovnem mestu, ker je v vsakem ocenjevalnem obdobju prejel skupaj tolikšno število točk, da je lahko na vsaka 3 leta tudi napredoval. To pa zato, da se lahko izvede primerjava z novim sistemom napredovanj, kjer bi ob predpostavki, da bi tudi tam uslužbenec napredoval takoj, ko bi bilo to mogoče. S tem pa se omogoči, da se ob enakih pogojih preveri, kateri sistem je oziroma bi bil za javne uslužbence boljši z vidika napredovanj.

Če primerjamo napredovanje za izbrano delovno mesto v sedanjem sistemu s predlogom MJU, bi ta javni uslužbenec na začetku svoje kariere napredoval v višji plačni razred že po dveh letih, a ker bi napredoval avtomatsko le za 5 razredov, bi to pomenilo, da bi napredoval le do 40. plačnega razreda z osnovno bruto plačo v višini 2.032,98 evrov po 20 letih dela. Novi predlog MJU glede napredovanja in nagrajevanja javnih uslužbencev predvideva, da se obstoječe vrste delovnih uspešnosti združijo v eno delovno uspešnost, in sicer na individualni ravni, torej na

raven posameznega javnega uslužbenca. Pri tem se poveča delež plače, namenjene izplačevanju delovne uspešnosti, ki bi znašal 30 odstotkov osnovne plače v primeru nadpovprečno uspešnega dela. V sedanji ureditvi pa zakon določa v 22a. členu ZSPJS, da »ta del plače lahko letno znaša največ dve osnovni mesečni plači uslužbenca, kjer se za osnovo upošteva višina osnovne plače v mesecu decembru preteklega leta« (prvi odstavek, 22a. člen ZSPJS).

Če torej to pogledamo skozi primer javnega uslužbenca, ki dela na delovnem mestu računovodja VII/2, in predpostavimo, da je na sredini svoje karijerne poti v sedanjem sistemu napredovanja, je napredoval do 40. plačnega razreda z osnovno plačo 2.032,98 evrov bruto. Po sedanjem zakonu bi moral zato prejeti del plače za delovno uspešnost v višini dveh osnovnih plač, ki so bile izplačane decembra prejšnjega leta. Če upoštevamo, da je napredoval v višji plačni razred decembra 2019, mu pripadata dve osnovni plači v višini 2.032,98 evrov bruto, kar skupaj nanese 4.065,96 evrov bruto izplačila za delovno uspešnost v tem letu.

Po novem predlogu bi lahko ta javni uslužbenec prejemal del plače za delovno uspešnosti na mesečni ravni v višini 30 odstotkov mesečne osnovne plače. Predpostavimo, da je uslužbenec že avtomatsko napredoval za vseh 5 plačnih razredov in se nahaja v 40. plačnem razredu. Osnovna plača po plačni lestvici znaša 2.032,98 evrov bruto in ker je bil ta javni uslužbenec skozi celo leto pri svojem delu nadpovprečno uspešen, mu predstojnik dodeli mesečno izplačilo delovne uspešnosti v višini 30 odstotkov osnovne plače. Ta del plače bi tako znašal 609,89 evrov bruto na mesečni ravni, v enem letu pa bi to pomenilo, da bi ta uslužbenec lahko z naslova delovne uspešnosti prejel kar 7.318,68 evrov bruto k osnovni plači. Lahko pa tudi predpostavimo, da je javni uslužbenec v sedanjem sistemu napredoval za 10 plačnih razredov in se nahaja v 45. plačnem razredu, z osnovno plačo 2.473,41 evra in bi del plače za delovno uspešnost, torej dvakratnik osnovne plače, znašal 4.946,82 evrov, kar pa je še vedno za 2.371,86 evrov manj, kot če bi dobil izplačano delovno uspešnost po novem predlogu MJU na mesečni ravni.

4 ODGOVORI NA RAZISKOVALNI VPRAŠANJI IN RAZPRAVA

V tej točki se odgovori na postavljeni raziskovalni vprašanji in razpravlja o spoznanjih, pridobljenih v raziskavi in s primerjavo sistemov napredovanj.

Glede na vse pridobljene informacije med preučevanjem literature in virov so v nadaljevanju predstavljene ugotovitve, do katerih sem prišel z raziskavo. S primerjavo v sedanjem in novem predlogu sistema napredovanj se je želelo ugotoviti prednosti in slabosti obeh sistemov ter odgovoriti na raziskovalni vprašanji.

Med raziskovanjem sem poizkušal odgovoriti na dve raziskovalni vprašanji. Prvo vprašanje se je glasilo: V katerem sistemu napredovanj (sedanjem ali predlogu MJU) se pri določanju plače javnega uslužbenca zagotavlja večja povezanost plače za delo z rezultati dela?

S primerjavo obeh sistemov napredovanj sem prišel do zaključka, da imata oba sistema določene prednosti in slabosti v zvezi z večjo povezanostjo plače z rezultati dela. Če se najprej osredotočimo na delovno uspešnost, zagotavlja novi predlog MJU večji odstotek plače za izplačilo delovne uspešnosti, kot to omogoča sedanji sistem. Druga prednost novega predloga je, da so ta izplačila obvezna na mesečni ravni, medtem ko za sedanji sistem to ni nujno, in se izplača lahko samo ob polletju, torej dvakrat na leto. Z obveznim izplačevanjem delovne uspešnosti na mesečni ravni bi javni uslužbenec lahko bolje povezal uspešno delo z zasluženimi plačami, v primeru, da v sedanjem sistemu dobi izplačilo le-te dvakrat na leto, težje ovrednoti svoje delo skozi daljše časovno obdobje. Predstojnik pa pridobi še boljši vpogled v to, koliko in kako dobro delajo njegovi podrejeni uslužbenci. Seveda bi bilo s predstojnikovega vidika težje oziroma bolj obremenjujoče zaradi rednega mesečnega ocenjevanja, ki bi ga izvajal poleg ostalih obveznosti in nalog na položaju, ki ga zaseda. Kot je že bilo rečeno, bi z rednim mesečnim ocenjevanjem pridobil boljši vpogled v tekoče delo podrejenih uslužbencev. Zaradi pogostejšega »nadzora« bi se z njihove strani povečala učinkovitost pri delu, morebitne težave, ugotovljene pri ocenjevanju, pa bi se tako lahko sproti odpravljale.

Sedanji sistem omogoča uslužbencu napredovanje za več plačnih razredov, kot to predvideva novi predlog MJU. Pri tem je potrebno poudariti, da sedanji sistem omogoča predstojniku, da oceni delo uslužbenca tako, da mora le-ta resnično delati dobro in po njegovih navodilih, če želi doseči dobro oceno pri ocenjevanju. Novi predlog ocenjevanja ne predvideva več in se tako ne bi moralo preveriti, kako uspešen je posamezni javni uslužbenec pri opravljanju dela. Tako bi lahko avtomatsko napredoval, ne da bi se preverilo, ali si je to na podlagi opravljenega dela tudi zaslužil. Menim pa, da možnost večjega mesečnega izplačila delovne uspešnosti zagotavlja večjo povezanost plače z rezultati dela, kar javnemu uslužbencu omogoči, da lažje ovrednoti svoje delo.

Drugo raziskovalno vprašanje se je glasilo: Kako bi sprememba ureditve delovne uspešnosti zagotovila javnim uslužbencem ustrežnejšo plačo za delo? Če ponovimo, novi predlog MJU predvideva, da se sedanje tri vrste delovne uspešnosti združijo v eno delovno uspešnost. Ta se osredotoča na individualno raven, torej na vsakega posameznega javnega uslužbenca. To pomeni, da bi si lahko uslužbenec z nadpovprečnim uspešnim delom na mesec prislužil dodatek za delovno uspešnost v višini do 30 odstotkov osnovne bruto plače.

Pomembna pa je tudi sprememba višine sredstev, namenjenih izplačevanju delovne uspešnosti. Po novem predlogu se ta postopoma zvišuje na 10 odstotkov obsega letnih sredstev za osnovne plače (MJU, 2019), medtem ko je v sedanjem sistemu omejena na med 2 in 5 odstotki. Večji obseg sredstev pomeni, da bi lahko bilo tudi večje število uslužbencev pri vsakem predstojniku deležno nagrajevanja za opravljeno delo. Združitev sedanjih treh vrst v eno pomeni tudi poenostavljen pregled in dodeljevanje sredstev s te postavke. Po novem predlogu se, kot je že rečeno, sredstva iz naslova delovne uspešnosti delijo na podlagi nadpovprečno uspešnega dela, kar je edini kriterij za odmero dela plače za delovno uspešnost. V sedanjem sistemu poznamo tri vrste delovne uspešnosti in je že zaradi večjega števila vrst delovne uspešnosti za predstojnika večja obremenitev pri določitvi, po kateri postavki je potrebno izplačati uslužbencu dodatek za delovno uspešnost.

Glede na gornji opis menim, da je predlog nove ureditve delovne uspešnosti boljši tako za uslužbenca kot za predstojnika v primerjavi s sedanjim sistemom ureditve. Predvsem je boljši iz naslova večjega obsega sredstev, namenjenih temu delu plače, ter časovne dinamike izplačevanja, za nadrejene pa je lažje, ker bi le na podlagi ene delovne uspešnosti določali, kateri uslužbenec si na podlagi dela zasluži ta del plače in v kakšni višini.

Medtem ko je analiza sodnih odločb razkrila pomanjkljivosti sedanjega sistema napredovanj, je primerjava obeh sistemov po mojem mnenju pokazala slabosti tako enega kot drugega sistema napredovanj in ustvarila možnosti, da se predlogi iz tega dela upoštevajo pri načrtovanju prihodnjega sistema napredovanj in nagrajevanj javnih uslužbencev, ki bo potem tudi v praksi zaživel. Javna uprava pri svojem delu potrebuje strokovno usposobljene posameznike, ki morajo delovati po zakonu in biti pri delu ali odločanju nepristranski ter pravični. Ocenjujem, da sedanji sistem javne uslužbenca premalo nagrajuje za opravljeno delo in jih s tem ne motivira, da bi delo opravljali bolj učinkovito. V prvi vrsti je težava v količini sredstev, namenjenih za nagrajevanje oziroma za prejem dodatka za delovno uspešnost, saj je teh zelo malo – med 2 in 5 odstotki glede na letno maso sredstev za plače uslužbencev pri posameznem predstojniku, kar mu onemogoča, da bi dobro in pravično nagradil tiste, ki si to zaslužijo oziroma bi jim pripadal ta dodatek. To predstavlja glavno težavo, ki sem jo odkril tekom raziskovanja sedanjega sistema napredovanja in nagrajevanja uslužbencev.

Zato bi bilo najbolj smiselno, da se pri prenovi sistema napredovanj in nagrajevanj najprej spremeni odstotek sredstev, ki bi bili namenjeni za izplačevanja dela plače za delovno

uspešnost. Menim, da se mora le-ta nekajkrat povečati, in sicer na 20 do 25 odstotkov sredstev, namenjenih letnemu izplačilu plač, ker bi to predstavljalo dovolj velik znesek za pravično izplačevanje delovne uspešnosti. Takrat bi bilo resnično možno, da bi ta del plače prejeli vsi tisti, ki bi bili do njega upravičeni, ne da bi bil kdo iz tega izvzet. Potrebno pa je tudi ustvariti merila dela (Pečarič, 2019), kaj se od vsakega javnega uslužbenca pričakuje na delovnem mestu, torej jasno zastavljene naloge, ki bi jih moral opraviti na posamičnem delovnem mestu.

Poleg teh meril pa se seveda pri določanju višine dela plače za delovno uspešnost in za napredovanje upošteva specifikacije z ocenjevalnega lista, ki ga uporabljajo za ocenjevanje v sedanjem sistemu, kot so samostojnost, ustvarjalnost, organizacija dela in tako dalje. Na tej podlagi bi se nato na mesečni ravni lahko preverjalo, v kakšni višini si uslužbenec tudi zasluži del plače za delovno uspešnost. Največ 30 odstotkov osnovne plače, kolikor je v predlogu, je dobra osnova za izplačevanje, čeprav menim, da bi bila lahko še višja, res pa je, da se je potrebno glede na omejena sredstva iz proračuna tudi pri tej postavki omejiti. Ne zdi se mi dobro tudi zmanjševanje napredovanj za polovico, saj to ni pravi ukrep, če želimo, da bi javni uslužbenci imeli motivacijo in voljo za kvalitetnejše opravljanje dela.

Kakršna koli omejitev pri napredovanju oziroma pri možnosti za pridobitev višje plače slabo vpliva na javnega uslužbenca pri njegovem delu, zato menim, da bi bilo najbolje v njihovem primeru, da se odpravi omejeno število napredovanj ter da se pri vsakem delovnem mestu navede točne zahteve, kaj mora javni uslužbenec postoriti na dotičnem delovnem mestu, kaj se od njega pričakuje z upoštevanjem elementov delovne uspešnosti iz sedanjega sistema ocenjevanja. Jasni morajo biti tudi pogoji, kdaj lahko uslužbenec napreduje. Iz mesečnih ocenjevanj o delovni uspešnosti pa bi lahko predstojnik presodil, ali lahko javni uslužbenec napreduje v višji plačni razred.

Menim, da je triletno ocenjevalno obdobje prevelik razkorak, ko se uslužbencu pojavi možnost napredovanja, zato bi bilo po mojem mnenju bolje, če bi bila možnost napredovanja omogočena vsako leto na podlagi mesečnih ocenjevanj predstojnika, ki bi tekom ocenjevanja delovne uspešnosti pokazala, ali si uslužbenec zasluži napredovati ali ne. Potrebno pa je še poudariti, da bi bil prehod iz sedanjega v novi sistem napredovanja različen z vidika tistih javnih uslužbencev, ki bi se v zadnjem času zaposlili v javni upravi, in tistih, ki v njej delajo že tudi več desetletij, saj bi se jih ob prehodu v novi sistem različno obravnavalo glede na dosežena napredovanja.

Menim, da je za tiste, ki imajo več kot 5 plačnih razredov napredovanj, bolje, da ostanejo do konca kariere v tem sistemu, saj se jim ob prehodu v novi sistem ne bi ohranilo vseh napredovanj, kar vsekakor ne bi dobro vplivalo na uspešno opravljanje dela. Tako bodo še vedno lahko na vsakih 5 let napredovali za en plačni razred, kar je vsekakor bolje, kot če bi zgornjo mejo napredovanj že dosegli. Res je tudi, da bi bili lahko deležni večjega izplačila za

delovno uspešnost po predlogu MJU, a ni zagotovila, da bi jim ga predstojnik tudi v celoti oziroma v najvišjem možnem odstotku tudi odobril.

Tako imenovana »instituta« v predlogu MJU po mojem mnenju nista prava odgovora na težave sedanjega sistema napredovanj. Zamakniti napredovanje za določeno obdobje, čeprav izpolnjuje vse pogoje za to, ne bo dobro vplivalo na zaposlene, ima lahko de-motivacijski učinek in ne bi prispeval k učinkovitejšemu delu uslužbencev, če bi bilo v predstojnikovi moči, da se posameznemu javnemu uslužbencu zamakne napredovanje. Drugo je v primeru varčevanja, kot je bilo to pri Zakonu o uravnoveženju javnih financ (ZUJF) (Uradni list RS, št. od 40/12 do 72/19), ko je na državni ravni prišlo do prekinitve in so bili javni uslužbenci seznanjeni z razlogom, zakaj ne napredujejo.

V sklopu primerjave obeh sistemov napredovanj in nagrajevanj sem izvedel praktično primerjavo na konkretnem javnem uslužbencu. Za ta namen sem se odločil, da izberem uslužbenca s področja strokovno-tehničnih del oziroma spremljajočih del. Pri raziskovanju položaja izbranega javnega uslužbenca v sedanjem in novem sistemu napredovanja se je pokazalo, da bi bil z novim sistemom na slabšem, saj bi na delovnem mestu zaslužil manj, kot mu to omogoča sedanji sistem. Napredovanja mu v sedanjem istemu zagotovijo višjo redno bruto plačo, medtem ko v novem predlogu tako visoke bruto plače ne bi mogel doseči, pri delu plače za delovno uspešnost pa menim, da kljub višjemu odstotku plače, namenjene temu, ni zagotovila, da bo višji odstotek javni uslužbenec tudi prejel. Menim, da je napredovanje in s tem zanesljivost višjega plačila večje zagotovilo za uslužbenca za dobro in kvalitetno opravljanje dela kot nestalen del plače za delovno uspešnost, ki je odvisen od ocene predstojnika.

Oba sistema, tako sedanji kot predlog novega, imata svoje prednosti in slabosti, zato menim, da je rešitev za vzpostavitev boljšega sistema napredovanj in nagrajevanj tako v delu starega kot v delu novega sistema. Ocenjujem, da bi bilo pri tem najbolje, da se ukine najvišje možno število napredovanj ter ohrani ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev s strani predstojnika, s tem da se to počne na mesečni ravni, kot nekakšen instrument nadzora nad upravičenostjo napredovanja in kakovostnega opravljanja dela. S tem se javnim uslužbencem da možnost, da je višina njihove plače odvisna od njihovega opravljenega dela in ne od omejenega števila napredovanj. Ohraniti je potrebno tudi možnost napredovanja za dva plačna razreda, da bodo lahko tako napredovali tisti uslužbenci, ki si to tudi zaslužijo. Pri delovni uspešnosti pa se lahko uveljavi individualno delovno uspešnost, ki bi združila obstoječe tri vrste uspešnosti, predvsem zaradi lažjega določanja, kateri uslužbenec si zasluži izplačevanje tega dodatka glede na opravljeno delo.

Tako bi javni uslužbenci imeli dobro spodbudo za kakovostno in dobro opravljanje dela, kar bi se skozi čas pokazalo v višini izplačanih plač, zadovoljni pa bi bili tudi posamezniki, ki bi kot stranke prihajali v stik z njimi. Posledično pa bi bilo tudi za vse »vpletene« (državo, javne

uslužbence in stranke) tako najbolje, da javni uslužbenci svoje delo jemljejo kot poslanstvo, ki je tudi primerno plačano. Po drugi strani pa bi se glede na predlog novega sistema napredovanj pri kvoti 5 odstotkov lahko napredovali za dva plačna razreda tudi tisti, ki si tega na podlagi dela morebiti ne bi zaslužili, a se brez njih ne bi zapolnila kvota 5 odstotkov, ki bi napredovala za dva plačna razreda.

Tako bi se ustvarile podobne razmere kot v sedanjem sistemu, ko poleg tistih, ki si napredovanje za dva plačna razreda zaslužijo, napredujejo tudi tisti, ki si ne, a prvi zaradi premajhnega odstotka zaposlenih ne bi mogli napredovati, zato bi bil predstojnik prisiljen za zapolnitev kvote vanjo vključiti ostale uslužbence, ki pri delu ne bi bili nadpovprečno uspešni, ker zaradi njih nadpovprečno uspešni uslužbenci ne bi mogli napredovati. Glede hitrejšega napredovanja oziroma »hiper-napredovanja« pa je potrebno dodati, da predlog novega sistema to omejuje s številom pretečenih let in ocenjevanje uslužbenca ne sodi pod pogoj napredovanja v višji plačni razred. Težave s hitrejšim napredovanjem se lahko pojavijo pri institutu napredovanja za dva plačna razreda v kvoti 5 odstotkov.

5 ZAKLJUČEK

Javna uprava je servis državljanom, preko katere posamezniki kot stranke vstopajo v stik z državo oziroma z njenimi institucijami. Pri svojem delu potrebuje strokovno usposobljene posameznike, ki morajo svoje naloge izvajati v skladu z zakonom in biti pri delu ali odločanju nepristranski ter pravični. Javna uprava mora skrbeti za nemoteno izvrševanje predpisov, ki jih določi in uzakoni politična oblast. Za svoje delo so javni uslužbenci, kot pravimo zaposlenim posameznikom v javni upravi, plačani, in sicer po plačni lestvici, ki je objavljena kot priloga ZSPJS. Zakon poleg višine plače za posamezne skupine javnih uslužbencev določa tudi pogoje za napredovanje in višino ter vrste dodatkov za delovno uspešnost, ki jo lahko razumemo kot nagrado za dobro opravljeno delo. Namenjen je temu, da kritično ovrednoti in motivira javne uslužbence pri delu.

V diplomskem delu se primerja sedanji sistem napredovanja s predlogom novega sistema, ki ga je predlagal MJU v letu 2019.

Sedanji sistem napredovanj je urejen v ZSPJS in natančno opredeljuje pogoje in način napredovanja, ki je lahko horizontalna, značilna za tiste javne uslužbence, ki ne morejo napredovati po nazivih, in vertikalna, ki javnim uslužbencem omogoča napredovanje po nazivih, znotraj posameznega naziva pa tudi po plačnih razredih. Sistem pozna tri vrste delovne uspešnosti, za katere lahko javni uslužbenci prejmejo dodatek k plači, ki ponazarja nagrado za uspešnost na delovnem mestu. Skozi čas pa se je pokazalo, da ima sistem določene pomanjkljivosti, na kar je opozorila analiza MJU iz leta 2015, zato je v letu 2019 ministrstvo pripravilo izhodišča sprememb sistema plač v javnem sektorju, ki zaobjema tudi napredovanje javnih uslužbencev.

Po njihovem predlogu bi novi sistem omogočal avtomatsko napredovanje v višje plačne razrede, vendar bi bilo teh napredovanj manj in pod drugačnimi časovnim okvirji, saj med drugim ne bi bilo vsakoletnega ocenjevanja zaposlenih s strani predstojnika, ukinilo bi se redno napredovanje za dve plačni mesti, dodalo pa posebnosti oziroma instituta, kot sta pospešeno napredovanje za dva plačna razreda in zamik napredovanja za eno leto. Pri delovni uspešnosti pa predlog predvideva združitev vseh treh delovnih uspešnosti v eno samo delovno uspešnost na individualni ravni z večjim odstotkom nagrajevanja po delovni uspešnosti, kot je to urejeno v sedanjem sistemu, in z večjim odstotkom mase sredstev, namenjenih za plačilo delovne uspešnosti.

Ustrezno plačilo za opravljeno delo in jasno določeni pogoji, ki omogočajo tako nagrajevanje uspešnega dela, kot npr. ustrezno napredovanje, predstavljajo javnemu uslužbencu eno izmed motivacijskih dejavnikov in kot priznanje za dobro opravljeno delo. Če sistem usmerja zaposlene oziroma jih motivira za dobro opravljanje dela, je mogoče pričakovati uspešne in zadovoljne uslužbenke, ki bodo svoje delo razumeli kot poslanstvo ter korektno postopali v postopkih z državljanji kot strankami.

Slabost trenutnega sistema je v avtomatizmu in premajhni možnosti za napredovanje ter majhnem odstotku nagrajevanja javnih uslužbencev po delovni uspešnosti, saj z omejitvami, pa čeprav včasih potrebnimi, ne dosežemo željenega učinka, torej večje predanosti, učinkovitosti pri opravljanju dela. Sistem ne spodbuja uslužbencev k boljšemu opravljanju dela, ampak je eden od de-motivacijskih dejavnikov. Preoblikovati ga je potrebno tako, da bi javnemu uslužbencu omogočilo napredovanje glede na opravljeno delo, stimulatивно pa v takem smislu, da bi pri napredovanju zmanjšali omejitve števila napredovanj oziroma jih odpravili ter povečali odstotek plače, ki jo lahko posameznik dobi kot delovno uspešnost, ob pogojih, kdaj se le-ta izplača. Seveda je proračun države, iz katerega se zagotavljajo plače javnim uslužbencem, omejen, a se sklepa, da bi dobro plačani zaposleni v javni upravi in tudi po celotnem javnem sektorju učinkoviteje in bolj kakovostno opravljali svoje delo. Med drugim bi to pomagalo gospodarstvu pri njegovem boljšem razvoju – predvsem pri hitrejšem izdajanju različne dokumentacije in dovoljenj. Posledično bi se to poznalo pri večjem vplačilu dajatev v proračun, kar bi omogočilo tudi plačevanje višjih plač javnim uslužbencem, ki bi bili pri svojem delu motivirani in zadovoljni.

Učinkovit in dober sistem napredovanja bi moral uslužbenke redno ocenjevati in tako sproti preverjati, ali delajo dobro, in morebitne napake odpraviti ter dobro delo nagraditi. Haček na tem mestu poudarja, da je potrebno razmisliti o viziji razvoja sistema in organizacije. Dodaja, da mora biti smer jasno določena in pri tem je treba paziti, da ne pride do vmešavanja vsakodnevne politike, saj bi njene odločitve lahko spremenile načrtani razvoj in ga usmerila stran od njega.

Za konec naj se še poudari, da se je tekom raziskovanja ugotovilo tako prednosti kot slabosti obeh sistemov, ključnih težav pa žal ne odpravljata. Pri sedanjem sistemu lahko opazimo večje število napredovanj po plačnih razredih kot v predlogu, čeprav tudi sedanji sistem ne omogoča hitrega napredovanja, kar mu vseeno daje določeno prednost pred predlogom, a ima po drugi strani veliko manjša sredstva za izplačevanje delovne uspešnosti, kot je to načrtovano v predlogu novega sistema. Sedanji sistem tudi ne spodbuja k rednemu izplačevanju delovne uspešnosti, ampak dopušča možnost, da se to opravi samo dvakrat na leto, kar pa ne omogoča uslužbencem, da bi izplačilo lahko povezali z opravljenim delom.

Predlog je, da se pri sistemu napredovanja in nagrajevanja javnih uslužbencev združijo elementi sedanjega in novega predloga oziroma odpravi omejeno število napredovanj po

plačnih razredih ter poveča delež plače pri nagrajevanju nadpovprečno opravljenega dela. Poleg tega pa se strinjam z avtorjem Pečaričem (2019), ki navaja, da manjka poleg opravljanja vsakoletnega ocenjevanja predhodni dogovor o programu dela in s tem povezanimi cilji, kaj naj bi posamezni javni uslužbenec na delovnem mestu moral opraviti, in jasna določitev nalog, ki bi bila poleg ocenjevanja tudi podlaga za preverjanje dela ter izpolnjevanje pogojev za napredovanje oziroma nagrajevanja javnega uslužbenca. Z uveljavitvijo slednjega bi predstojnik veliko lažje spremljal in kasneje ocenjeval, ali se javni uslužbenec drži svojega dela in izpolnjuje cilje, ki so mu bili zaupani. Takrat bi tudi napredovanje in nagrajevanje posameznikov dobilo pravi pomen, saj bi napredovali izključno tisti, ki si bi glede na opravljeno delo to tudi zaslužili.

To pa dopušča možnost nadaljnega raziskovanja na področju napredovanja in nagrajevanja javnih uslužbencev. Predvsem v smeri, kakšen bi moral biti sistem, ki bi skrbel za pravično napredovanje in pošteno nagrajevanje ter katere institute bi moral vsebovati – z jasno določenimi nalogami za posamezno delovno mesto in točno določenimi kriteriji, ki bi preverjali upravičenost napredovanja ter izplačevanja delovne uspešnosti javnim uslužbencem. Ne smemo pa pozabiti na določanje takšne optimalne višine delovne uspešnosti, ki bi čim bolj realno predstavljala uspešnost uslužbenca pri delu. Bistveno pa je tudi to, da je sistem med drugim tudi uslužbencem razumljiv in jasno določa pogoje napredovanja.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

- Bekesi, D., & Bacter, C. (2018). Evaluation of professional performance of employees in the public sector. *The annals of the University of Oradea - Economic Sciences*, 2, 34-41.
- Bonesronning, H. (2013). Public employees and public sector reform. *Public Choice*, 156, 309-327.
- Brezovšek, M., & Haček, M. (2002). Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa, letnik 39(4)*, 691-704.
- Brezovšek, M., Haček, M., & Kukovič, S. (2011). *Javna Uprava*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.
- Ciobanu, A., & Androniceanu, A. (2015). Civil servants motivation and work performance in romanian public institutions. *3rd Economics & Finance Conference and 4th Economics & Finance Conference* (str. 164-174). Rome, Italy; London, UK: Procedia Economics and Finance.
- Dragar, Š. (2010). *Razvoj kariere javnega uslužbenca v državni upravi (magistrsko delo)*. Ljubljana; Univerza v Ljubljani: Fakulteta za družbene vede.
- Gostinčar, N. (2010). *Napredovanje in ocenjevanje javnih uslužbencev v obdobju po osamosvojitvi (magistrsko delo)*. Ljubljana; Univerza v Ljubljani: Fakulteta za družbene vede.
- Groševac, N. (2013). *Sistem napredovanja javnih uslužbencev*. Kranj; Univerza v Mariboru: Fakulteta za organizacijske vede.
- Haček, M. (2001). *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.
- Haček, M. (2009). *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.
- Haček, M. (2015). *Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.
- Haček, M., & Bačilija, I. (2007). *Sodobni uslužbenski sistem*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.
- Hlede, S. (2018). *Javna uprava, javni interes in družbena odgovornost (diplomsko delo)*. Kranj: Nova Univerza; Fakulteta za državne in evropske študije.
- Kavčič, E. (2009). *Upravljanje človeških virov v okviru novega sistema javnih uslužbencev: primer Ministrstva za zunanje zadeve (diplomsko delo)*. Ljubljana; Univerza v Ljubljani: Fakulteta za družbene vede.

- Klinar, I. (2006). *Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev*. Ljubljana: Založba GV.
- Knapič, A. (2013). *Birokracija med zakonitostjo delovanja uprave in ljudsko suverenostjo (diplomsko delo)*. Ljubljana; Univerza v Ljubljani: Fakulteta za upravo.
- Korpič-Horvat, E. (2020). Pravna analiza delovnopravnega položaja javnega uslužbenca in delavca. *Priloga Pravne Prakse*.
- McNeil, R. (2018). *A new approach to recruitment and promotion in the Civil Service*. UK: Cabinet office.
- Novak, & Boštjan. (2009). *Sistemi napredovanja v državni upravi: primerjalna analiza (diplomsko delo)*. Koper; Univerza na Primorskem: Fakulteta za management Koper.
- Pecino, V., Miguel, M. A., Pedro, D.-F. A., Jose, A.-P. M., & Remeidos, P.-G. D.-L. (2019). Organisational climate, role stress and public employees' job satisfaction. *International Journal of environmental research of public health*, 16 doi.org/10.3390/ijerph16101792.
- Pečarič, M. (2019). Slovenski javni uslužbenci - "skoraj vsi so odlični". *Priloga Pravne Prakse*.
- Seketin Lestan, S. (2009). *Evalvacija usposabljanja v javni upravi (magistrsko delo)*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani: Fakulteta za družbene vede.
- Tanšek, A. (2013). *Kariera javnih uslužbencev v državnih organih (magistrsko delo)*. Maribor; Univerza v Mariboru: Pravna fakulteta.
- Usnik, M. (2003). *Fleksibilnost in kakovost; primer Slovenije (diplomsko delo)*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- Vidovič, D. (2011). *Ocenjevanje javnih uslužbencev - prejšnji in sedanji uslužbenški sistem (diplomsko delo)*. Ljubljana; Univerza v Ljubljani: Fakulteta za družbene vede.
- Xie, L., & Yang, L. (2020). The influence of perceptions of promotion opportunities on job performance and its mechanisms: a case study of Chinese junior civil servants. *Journal of contemporary China*, doi: 10.1080/10670564.2020.1766913.
- Zupan, D. (2011). *Večparametrski odločitveni model ocenjevanja delovne uspešnosti javnih zdravstvenih uslužbencev za potrebe napredovanja (magistrsko delo)*. Kranj; Univerza v Mariboru: Fakulteta za organizacijske vede.
- Zupanič Tement, B. (2014). *Problemi plačnega sistema javnih uslužbencev v Sloveniji (magistrsko delo)*. Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije.

VIRI

Ministrstvo za javno upravo (2015). *Analiza plačnega sistema javnega sektorja*. Ljubljana. Pridobljeno s <https://www.gov.si/teme/placni-sistem/>

Ministrstvo za javno upravo (2018). *Izhodišča sprememb sistema plač v javnem sektorju*. Ljubljana. Pridobljeno s <https://www.zmos.si/izhodišca-za-spremembo-placnega-sistema-javnega-sektorja/>

OECD, Public Management Committee. (1997). *Trends in public sector pay in OECD countries*. Pariz. Pridobljeno s https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pubsector_pay-1995-en.pdf?expires=1591905641&id=id&accname=guest&checksum=2D8A7F30581A90D7EB49135FD74AF24F

Portal GOV.SI. (2020). *Plačni sistem*. Pridobljeno s <https://www.gov.si teme/placni-sistem/>

Portal GOV.SI. (2020). *Pojasnila glede gibanja števila zaposlenih v javnem sektorju in glede gibanja mase plač v povezavi z dogovorom s sindikati javnega sektorja*. Pridobljeno s <https://www.gov.si/novice/2019-07-24-pojasnila-glede-gibanja-stevila-zaposlenih-v-javnem-sektorju-in-glede-gibanja-mase-plac-v-povezavi-z-dogovorom-s-sindikati-javnega-sektorja/>

Portal GOV.SI. (2020). *Upravljanje kadrov*. Pridobljeno s <https://www.gov.si teme/upravljanje-kadrov/>

Portal GOV.SI. (2020). *Uslužbeni sistem*. Pridobljeno s <https://www.gov.si teme/usluzbeni-sistem/>

PRAVNI VIRI

Zakon o državni upravi (ZDU-1). Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 162/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

Zakon o funkcionarjih v državni upravi (ZFDU). Uradni list RS, št. 30/90, 2/91-I, 18/91, 22/19, 4/93, 18/94 – ZRPJZ, 109/12 in 21/13.

Zakon o interventnih ukrepih (ZIU). Uradni list RS, št. 94/10, 110/11 – ZDIU12 in 40/12 – ZUJF.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF.

Zakon o pravnem postopku (ZPP). Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1 in 70/19 – odl. US.

Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) (MESL). Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18.

Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF). Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A in 72/19.

Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09 in 22/19.

Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Uradni list RS, št. 98/08, 16/09, 19/10 in 24/19.

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 36/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 97/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19.

Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju. Uradni list RS, št. 68/17, 4/18 in 30/18.

Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih. Uradni list RS, št. 139/06, 104/10.

Uredba o razvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede. Uradni list RS, št. 69/08, 73/08, 6/11, 46/17, 80/18.

Pravilnik o podrobnejših vsebinah in času trajanja obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv. Uradni list RS, št. 44/09.

Kolektivna pogodba za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del. Uradni list RS, št. 60/08, 106/15, 51/16, 46/17, 58/17 – popr. In 80/18.

