

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

PLAČNI SISTEM V JAVNEM SEKTORJU

Almira Djulsič

Ljubljana, april 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

PLAČNI SISTEM V JAVNEM SEKTORJU

Kandidatka: Almira Djulsič
Vpisna številka: 04035430
Študijski program: visokošolski strokovni študijski program Uprava I. stopnja
Mentor: viš. pred. dr. Iztok Rakar

Ljubljana, april 2012

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Almira Djulsič, študentka visokošolskega študijskega programa Uprava I. stopnje, z vpisno številko 04035430, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: »Plačni sistem v javnem sektorju«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala 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 katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljanje kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. 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 moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela in soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Ksenija Pečnik, prof. slov. jezika

Ljubljana, april 2012

Podpis avtorice:

POVZETEK

Področje plač je tako v javnem kot zasebnem sektorju ključnega pomena za vsakega zaposlenega, saj si uslužbenec s tem dohodkom zagotavlja ekonomsko podlago za življenje. Plača določenemu deležu zaposlenih verjetno predstavlja edini vir dohodka, s katerim si skušajo zagotoviti čim bolj kakovostno življenje. Zaradi tega in drugih razlogov je pomembno, da je plačni sistem urejen kakovostno, pregledno in predvsem, da je čim bolj pravičen za vse zaposlene. Za javne uslužbence pa veljajo popolnoma drugačna pravila kot za uslužbence v zasebnem sektorju. Na določitev osnovne plače v javnem sektorju vpliva veliko dejavnikov, bistvenega pomena so zahtevnost delovnega mesta in ostale značilnosti, povezane z delovnim mestom. Ravno zaradi tega ni presenetljivo, da nova zakonska ureditev plač v javnem sektorju ni prinesla samo številnih sprememb na področju urejanja plačnega sistema, zakon predvideva tudi metodologijo pri uvrščanju delovnih mest in nazivov v plačne razrede. Sistem plač v javnem sektorju je prej urejal Zakon o razmerjih plač v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in javnih zavodih iz leta 1994, s številnimi kasnejšimi dopolnitvami. Poleg tega zakona pa je bilo prisotnih še približno 40 predpisov, ki so prav tako urejali področje plač v javnem sektorju. Že na osnovi tega podatka lahko sklepamo, da prejšnja zakonska ureditev ni bila sistemsko urejena, še manj pa obvladljiva, posledično tudi ni bilo preglednosti nad trošenjem proračunskih sredstev. Nastala situacija je že skoraj sama težila k novi ureditvi plačnega sistema v javnem sektorju. Diplomaska naloga obsega pregled prejšnje ureditve plačnega sistema s poudarkom na sedaj veljavni zakonski ureditvi in posledičnih spremembah.

Ključne besede: plača, javni sektor, zasebni sektor, javni uslužbenci, plačni sistem.

SUMMARY

WAGE SYSTEM IN THE PUBLIC SECTOR

The area of wages in both the public and private sector is crucial for every employee, because this income provides the economic basis for each individual's life. To a certain number of employees the wage is likely to constitute the only source of income, with which they try to provide the utmost quality of life. Because of this and other reasons it is important that the system of wages is regulated in a quality, transparent and above all fair way for all the employees. But civil servants are subjected to completely different rules than staff in the private sector. The base wage in the public sector is influenced by many factors, the essential of them is the complexity of the job and other characteristics associated with the workplace. For this reason it is not surprising that the new regulation of wages in the public sector brought about many changes, not only for the regulation of the wage system, the act also provides a methodology for the classification of jobs and titles into wage classes. The system of public sector wages was previously regulated by The Act Regulating Wage Rates in Public Institutions, State Bodies and Local Community Bodies from the year 1994, with several later additions. In addition, there were approx. 40 regulations present, which also regulated the public sector wages. Based on this information we can conclude that the previous regulation has not been systematically arranged and even less manageable, hence there was no transparency in the spending budget. The resulting situation alone tended to a new structure of the wage system in the public sector. The thesis contains an overview of the previous regulation of the wage system, with emphasis on the regulation currently in force and the changes which have occurred subsequently.

Key words: wages, public sector, private sector, civil servants, the wage system.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAŽORITEV	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC.....	x
1 UVOD	1
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	3
2.1 Javni sektor.....	3
2.2 Javna uprava.....	4
2.3 Državna uprava	4
2.4 Javne službe	5
2.5 Javni uslužbenci	5
2.6 Funkcionarji	6
3 POLOŽAJ ZAPOSLENIH V JAVNEM SEKTORJU.....	7
3.1 Pravna ureditev statusa.....	7
3.1.1 Zakon o javnih uslužbencih	7
3.1.2 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju	8
3.2 Zaposlovanje v javnem sektorju.....	8
3.2.1 Postopek zaposlovanja.....	10
3.3 Klasifikacija delovnih mest	13
3.4 Napredovanje.....	18
3.4.1 Napredovanje po ZJU.....	18
3.4.2 Napredovanje po ZSPJS	20
3.5 Prenehanje delovnega razmerja	22
4 PLAČNI SISTEM V JAVNEM SEKTORJU.....	26
4.1 Ureditev pred sedaj veljavno zakonodajo	26
4.2 Ureditev po sedaj veljavni zakonodaji	28
4.2.1 Razlogi za novo ureditev	29
4.2.2 Cilji nove ureditve.....	30
4.2.3 Obseg veljave	31
4.2.4 Temeljni pojmi po ZSPJS.....	32
4.2.4.1 Uporabniki proračuna.....	32
4.2.4.2 Katalog delovnih mest.....	32
4.2.4.3 Sistemizacija delovnih mest	33
4.2.4.4 Delovno mesto	33
4.2.4.5 Naziv.....	33
4.2.4.6 Zahtevnost delovnega mesta	33
4.2.4.7 Plačna skupina	33
4.2.4.8 Plačna lestvica.....	34

4.2.4.9 Plačni razred	34
4.2.4.10 Osnovna plača	34
4.2.4.11 Del plače za delovno uspešnost.....	34
4.2.4.12 Dodatki.....	34
4.3 Posamezni elementi plačnega sistema	34
4.3.1 Osnovna plača.....	34
4.3.2 Delovna uspešnost.....	40
4.3.2.1 Redna delovna uspešnost	40
4.3.2.2 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	41
4.3.2.3 Delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu	42
4.3.3 Dodatki.....	43
4.3.3.1 Položajni dodatek	44
4.3.3.2 Dodatek za delovno dobo	45
4.3.3.3 Dodatek za mentorstvo	46
4.3.3.4 Dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat	46
4.3.3.5 Dodatek za dvojezičnost.....	46
4.3.3.6 Dodatek za manj ugodne pogoje.....	46
4.3.3.7 Dodatek za nevarnost in posebne obremenitve.....	47
4.3.3.8 Dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času.....	47
4.4 Omejitve zakona	48
5 ZAKLJUČEK	50
LITERATURA IN VIRI	52

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO TABEL

Tabela 1: Delovna mesta in funkcije po plačnih (pod)skupinah	16
Tabela 2: Orientacijska delovna mesta plačne skupine C.....	17
Tabela 3: Tarifni razredi in ravni potrebne usposobljenosti	36
Tabela 4: Najnižji plačni razredi za posamezen tarifni razred	37
Tabela 5: Plačna lestvica, veljavna od 1. januarja 2011.....	38
Tabela 6: Plačni razredi funkcij plačne podskupine – A1.....	39
Tabela 7: Plačni razredi funkcij plačne podskupine – A2.....	39
Tabela 8: Določitev višine položajnega dodatka glede na število zaposlenih na sistemiziranih delovnih mestih	45

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

KPJS	Kolektivna pogodba za javni sektor
MDDSZ RS	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve RS
ZDDO	Zakon o delavcih v državnih organih
ZDIU12	Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZObr	Zakon o obrambi
ZPol	Zakon o policiji
ZPos	Zakon o poslancih
ZRPJZ	Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZTPDR	Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja

1 UVOD

Delovno razmerje skleneta delojemalec in delodajalec. S sklenitvijo delovnega razmerja obe strani pridobita številne pravice in obveznosti, med katerimi je tudi del, ki ureja plačni del. Pravica do plačila za delo pripada delojemalcu in je mogoče iz tega razloga nekoliko bolj pomembna zanj kot za delodajalca. Delojemalec si s to pravico skuša omogočiti čim bolj dostojanstveno in kakovostno življenje, vendar ima zaradi te pravice tudi določeno obveznost do delodajalca, in sicer mora opravljati delo, za katero je sklenjeno delovno razmerje.

Tematika plačnega sistema je bolj občutljiva kot ostale tematike, ki se nanašajo na delovno razmerje, in je zato tudi posebej zakonsko urejena. Zelo težko je zagotoviti enakopraven oz. pravičen, pregleden, nadzorovan plačni sistem. Pri določanju same osnovne plače je prisoten vpliv številnih dejavnikov, zato je težko zagotoviti takšen sistem, ki bo izpolnil vsa pričakovanja – tako delojemalčeva kot delodajalčeva. Podatek, da so pri primerjavi plačnega sistema v javnem sektorju z zasebnim sektorjem prisotne določene razlike, ni presenetljiv, vendar bo kljub temu celotno obravnavanje plačnega sistema bolj usmerjeno v javni sektor.

Vedno bodo prisotni številni različni argumenti in pogledi na plačne sisteme, določeni zagovorniki zagovarjajo liberalni sistem, drugi zopet ne in verjetno bodo vsakič prisotna nesoglasja. Kljub nesoglasjem pa je treba ohraniti komunikacijo in doseči kompromis. Ravno na podlagi pogajanj med sindikati in vlado so sprejeli nov Zakon o sistemu plač v javnem sektorju leta 2003.

Osnovni namen diplomskega dela je proučiti sedaj veljavni plačni sistem v javnem sektorju. Javni sektor deluje v javnem interesu oz. za interes državljanov in ker se plače v javnem sektorju plačujejo iz državnega proračuna oz. iz denarja davkoplačevalcev, je pomembno, da svoje delo opravijo dobro in kakovostno, da je plačilo za njihovo delo opravičeno.

Plače zaposlenih v javnem sektorju so pomemben segment proračuna in tudi dokaj občutljiva tematika za davkoplačevalce.

Cilj dela je predstaviti plačni sistem v javnem sektorju, predvsem:

- prikazati plačni sistem pred reformo javnega sektorja,
- bistvene spremembe, ki jih je uvedla veljavna zakonodaja,
- skušati ugotoviti, katere so morebitne slabosti nove zakonodaje in
- ali se morda obetajo nove spremembe v javnem sektorju in s tem posledično tudi nova reforma.

Pri pisanju diplomskega dela si zastavljam hipotezo: »Nov plačni sistem spodbuja k bolj učinkovitemu in kakovostnemu delu«. Preučila bom, kako je to urejeno s predpisi na splošno in kakšno je trenutno stanje.

Pri opredelitvi vsebine diplomskega dela sem uporabila metodo zbiranja, s katero sem pridobila različne informacije o plačnem sistemu. Z deskriptivno metodo sem opredelila bistvene pojme, ki jih je treba razumeti pred celotnim razumevanjem. Za potrditev oziroma zavrnitev hipoteze je bila uporabljena tudi eksperimentalno-kavzalna metoda.

Za raziskavo so zelo pomembni vsi zakonski akti, ki urejajo uslužbenski sistem, zato bom analizirala tudi primarne vire. Poleg zakonskih aktov pa ne gre pozabiti tudi raznovrstnih strokovnih, znanstvenih monografij, člankov, publikacij in internetnih virov.

Diplomsko delo je sestavljeno iz petih poglavij. V uvodnem poglavju so opredeljeni namen in cilji diplomskega dela kot tudi metoda raziskovanja, ki jo bom uporabila za potrditev oz. zavrnitev hipoteze diplomskega dela. V drugem poglavju so opredeljeni osnovni poglobitni pojmi javni sektor, javna uprava, državna uprava, javne službe, javni uslužbenci in funkcionarji, ki so povezani s temo diplomskega dela.

Tretji del opredeljuje položaj zaposlenih v javnem sektorju, sledi osrednji del diplomskega dela, četrti del, o plačnem sistemu v javnem sektorju. Ta del opredeljuje tudi razloge za novo pravno ureditev plačnega sistema, cilje novega plačnega sistema kot tudi posamezne elemente plačnega sistema. V petem delu sledi zaključek, v katerem so podane ključne ugotovitve diplomskega dela in potrditev oz. zavrnitev hipoteze.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Pred samim obravnavanjem teme diplomskega dela je zelo pomembno razumevanje številnih pojmov, ki so povezani s plačnim sistemom. V nadaljevanju so podane definicije pojmov javni sektor, javna uprava, državna uprava, javne službe, javni uslužbenci in funkcionarji.

2.1 JAVNI SEKTOR

Opredelitev pojma javni sektor ni povsem jasna, prav tako pa tudi ni enotna. Številni avtorji se ukvarjajo z njo in pojavile so se tudi številne opredelitve javnega sektorja:

- Javni sektor bi lahko na splošno opredelili kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti, ki delujejo po netržnih načelih, kar se kaže predvsem v njihovem proračunskem financiranju (Pevcin in Aristovnik, 2005, str. 29).
- Javni sektor lahko definiramo kor skupek organizacij, ki opravljajo javne funkcije – izvajajo upravno-politični proces (oblastni del javnega sektorja) in zagotavljajo javne službe oziroma javne storitve (servisni del javnega sektorja) (Virant, 2009, str. 15).
- Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU)¹ sestavljajo državni organi in uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Podobno opredelitev določa tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS)². S tem ko omenjena zakona govorita o državnih organih, v javni sektor vključujeta tudi državni zbor, državni svet, pravosodne in druge državne organe.

Javni sektor deluje z namenom, da bi zadovoljil potrebe posameznikov in skupnosti, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zagotoviti. Pridobivanje dobička ni glavni cilj tega sektorja.

Javni sektor opravlja določene servisne dejavnosti na številnih področjih, kot so komunalne dejavnosti, zdravstvo, vzgoja in izobraževanje ipd. Gre za dejavnosti, ki so ključnega pomena za celotno prebivalstvo, torej z opravljanjem teh dejavnosti zagotavlja javne službe. V tem pogledu gre za servisno funkcijo javnega sektorja.

Poleg servisne funkcije izvaja tudi oblastno funkcijo. Znotraj oblastne funkcije se izvaja oz. poteka upravno-politični proces, gre za sprejemanje novih odločitev, namenjenih izvrševanju zastavljenih ciljev. Za izvajanje javnih funkcij se ustanavljajo pravne osebe javnega prava.

¹ Ur. l. RS, št. 56/02 in novele.

² Ur. l. RS, št. 56/02 in novele.

Te osebe delimo na teritorialne in specialne osebe javnega prava. V prvo skupino sodijo država in lokalne skupnosti, znotraj druge skupine pa so tiste pravne osebe, ki ustavijo osebe iz prve skupine za opravljanje funkcij javnega sektorja. Rečemo lahko, da je javni sektor sestavljen iz dveh skupin oseb javnega prava, ki so potrebne za zagotavljanje javnih služb in izvajanje upravno-političnega procesa.

2.2 JAVNA UPRAVA

Nikakor ne gre mešati javnega sektorja in javne uprave, saj je javna uprava bistveno ožji pojem, ki ga vsebuje javni sektor. Javni sektor je del procesa odločanja o javnih zadevah na izvršilni ravni. Javno upravo pa tvori skupek organov in organizacij, ki zagotavljajo strokovno podlago za politično odločanje in skrbi za izvrševanje sprejetih političnih odločitev. Javna uprava je mehanizem, ki pripomore k delovanju države. Znotraj javne uprave so prisotni trije segmenti: državna uprava, občinska uprava in nosilci javnih pooblastil. Tako državna kot občinska uprava imata politični vrh, ki predstavlja povezavo med najvišjim predstavniškim organom in organi državne oz. občinske uprave. Na državni ravni ta vrh predstavlja Vlada RS, na občinski ravni pa župan. Glede na to, da Vlada RS in župan vodita delo javne uprave ter sta z njo neločljivo povezana, ju štejemo za sestavni del javne uprave (Virant, 2009, str. 18–19).

2.3 DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava je najstarejši, vendar še vedno največji del javne uprave, ki predstavlja strokovni segment izvršilne oblasti. Prisoten je tudi neločljiv segment državne uprave, to je vlada. Lahko bi rekli, da sta vlada in državna uprava neločljivo povezana segmenta izvršilne oblasti. Ta povezanost se kaže pri njunem delovanju, vlada namreč usklajuje, usmerja in nadzira delovanje državne uprave. Državna uprava pa pripravlja strokovne podlage za odločanje vlade, poleg tega pa izvršuje sprejete odločitve državnega zbora in vlade. Po tem vidimo, da ima državna uprava dve poglobitni funkciji, in sicer sodeluje pri oblikovanju politik ter opravlja implementacijske funkcije. Med implementacijske ali eksekutivne funkcije poleg izvrševanja zakonov sodi še izvrševanje državnega proračuna, ratificiranih mednarodnih pogodb ter vseh ostalih aktov in uredb državnega zbora ter vlade (Virant, 2009, str. 76).

Državna uprava je organizirana po ministrstvih, za izvrševanje nalog posameznega ministrstva pa se ustanovijo upravni organi v sestavi ministrstva. Državno upravo sestavljajo še vladne službe in upravne enote. Delovanje državne uprave je urejeno z Zakonom o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1)³.

³ Ur. l. RS, ŠT. 52/2002 in novele.

2.4 JAVNE SLUŽBE

Javna služba je dejavnost, ki jo kot takšno opredeljuje zakon. Gre za servisno dejavnost javnega sektorja, na osnovi katere se zadovoljujejo javne potrebe. Javno službo opredeljujejo določene značilnosti, in sicer se izvaja v javnem interesu, za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost, izvaja pa se po posebnem javnopravnem režimu (Virant, 2009, str. 127).

Razdelimo jih lahko na gospodarske in negospodarske javne službe. Pri gospodarskih javnih službah gre za dejavnosti, ki pridobijo režim javne službe, ker je njihovo zagotavljanje nujno potrebno za zadovoljevanje potreb prebivalstva, ki jih trg zaradi določenih razlogov trg ne more zagotoviti ali vsaj ne v celoti. To so dejavnosti na področju varstva okolja, energetike, prometa, komunalnega in vodnega gospodarstva ter na drugih področjih gospodarske infrastrukture (Virant, 2009, str. 132).

Za vzpostavitev negospodarskih javnih služb so razlogi popolnoma drugačni kot pri gospodarskih javnih službah. Negospodarske javne službe so odraz servisne vloge države in javnega sektorja, preko katerih država zagotavlja določene storitve po netržnih pogojih. To pomeni, da je dostop do teh dejavnosti določen celotnemu prebivalstvu, ne glede na njihov premoženjski status, saj se negospodarske javne službe financirajo iz javnih sredstev. Negospodarske javne službe so torej dejavnosti na področju zdravstva, kulture, izobraževanja itd. (Virant, 2009, str. 139).

2.5 JAVNI USLUŽBENCI

Tudi pri opredelitvi pojma javnega uslužbenca se srečamo z različnimi opredelitvami oziroma lahko na isti pojem gledamo z različnih vidikov. Pojem javni uslužbenec je določen že v prvem odstavku 1. člena Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU), gre za splošno zakonsko opredelitev, ki določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Po tem zakonu v javni sektor sodijo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (ZJU, 2. odst. 1. člena).

Javni uslužbenci so torej osebe, ki so zaposlene pri osebah javnega prava, kar pomeni, da delujejo v javnem interesu, opravljajo javne funkcije, njihove plače in ostali dodatki ter pravice se financirajo iz javnih sredstev (Virant, 2009, str. 191).

Pri uporabi pojma javni uslužbenec v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, kjer javni uslužbenci opravljajo javne naloge, se pojavita še dva nova izraza, povezana z javnim uslužbencem. Gre za poimenovanje javnih uslužbencev glede na delo, ki ga opravljajo na določenih delovnih mestih.

Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge in zahtevna spremljajoča dela, so uradniki. Uradniki opravljajo naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem javne oblasti ali z varstvom javnega interesa na uradniških delovnih mestih.⁴

Javni uslužbenci, ki opravljajo druga spremljajoča dela, pa so strokovno-tehnični javni uslužbenci. Svoje delo opravljajo na strokovno-tehničnih delovnih mestih, ki se nanaša predvsem na področje kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in ostala podobna dela.⁵

Med javne uslužbenke pa ne sodijo funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti ter v drugih pravnih osebah javnega prava.

2.6 FUNKCIONARJI

Funkcionarji ali nosilci javnih funkcij predstavljajo določen krog oseb, ki dela v javnem sektorju, vendar ne sodi v pojem javnih uslužbencev. Delujejo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, in sicer izvršujejo državno oblast. Ravno to dejstvo, da izvršujejo državno oblast, jih razlikuje od javnih uslužbencev. Razlikujejo se tudi z vidika delovnih razmerij, nimajo klasičnih delovnih razmerij kot javni uslužbenci. Deležni so posebnih pravic, prisotne pa so tudi posebne omejitve in prepovedi. Tako pravice kot dolžnosti so urejene v zakonu (Virant, 2009, str. 195).

Funkcionarje lahko razdelimo v tri skupine, in sicer ločimo politične funkcionarje, sem uvrščamo predsednika države, ministre, poslance. V drugo skupino funkcionarjev uvrščamo sodnike in državne tožilce, za katere sta značilna trajen mandat in imenovanje po strokovnih merilih. V tretjo skupino pa sodijo funkcionarji neodvisnih nadzornih organov, na primer predsednik Računskega sodišča RS, varuh človekovih pravic ipd., tudi pri zasedbi teh funkcij ima ključni pomen strokovnost.

Politični funkcionarji pridobijo mandat z neposredno ali posredno izvolitvijo ali z imenovanjem na osnovi političnih kriterijev za izvrševanje funkcij. Mandatno obdobje je vezano na položaj funkcionarjev, saj ta ni trajen. Funkcionarji se ločijo tudi po načinu opravljanja funkcije, in sicer predsednik države, predsednik, podpredsednik in poslanci državnega zbora, predsednik državnega sveta, predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade in državni sekretarji opravljajo svoje funkcije poklicno, izjema so le člani državnega sveta in člani občinskega sveta, ki funkcije opravljajo nepoklicno (Virant, 2009, str. 197).

⁴ Glej prvi in drugi odstavek 23. člena ZJU.

⁵ Glej tretji in četrti odstavek 23. člena ZJU.

3 POLOŽAJ ZAPOSLENIH V JAVNEM SEKTORJU

3.1 PРАВNA UREDITEV STATUSA

Pri nas pravice, obveznosti in pravni položaj javnih uslužbencev ureja splošno delovno pravo, in sicer Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR)⁶. Ne gre pa izključiti tudi številnih drugih vprašanj za javne uslužbence, ki so posebej urejena. Prav tako je prisotno tudi uslužbensko pravo, in sicer ZJU, ZSPJS ter področni zakoni, ki veljajo za posamezne kategorije javnih uslužbencev. Bistvenega pomena za javne uslužbence je tudi Kolektivna pogodba za javni sektor (v nadaljevanju KPJS)⁷, prav tako so pomembne tudi kolektivne pogodbe dejavnosti in poklicev (Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, Kolektivna pogodba za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti itd.), številna področja pa so urejena s podzakonskimi predpisi. Precejšnje število podzakonskih predpisov je povezano s plačnim sistemom javnega uslužbenca, vsebina teh predpisov pa bo prikazana v naslednjih poglavjih.

Pred sprejetjem sistemskih zakonov v letu 2002 je bilo področje zaposlovanja, pravic in obveznosti urejeno z Zakonom o delavcih v državnih organih (v nadaljevanju ZDDO), uporabljal se je tudi Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju ZRPJZ). Lahko bi celo rekli, da se sedaj uporablja ZJU, prej se je uporabljal ZDDO, saj je do neke meje že urejal posebnosti pravnega položaj zaposlenih v javnem sektorju. Poleg tega zakona je za javne uslužbence veljal tudi Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (v nadaljevanju ZTPDR) in tudi ZDR. Plačni sistem je bil urejen z ZRPJZ, sedaj ga določa ZSPJS.

3.1.1 ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

ZJU je bil sprejet leta 2002, uporabljati se je začel 28. 6. 2003 (Trstenjak, 2003, str. 57). ZJU v prvem delu, natančneje v 2. členu, določa, da so v zakonu urejena skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev. Javni uslužbenec je uslužbenec, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. V javni sektor po ZJU sodijo državni organi in uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Poleg skupnih načel in drugih skupnih vprašanj ZJU celovito ureja sistem javnih uslužbencev. Prvi del ZJU torej velja za celotni javni sektor, v nasprotju z drugim delom.

Drugi del ZJU velja za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, določbe zakona, ki urejajo kadrovske načrte, pa veljajo tudi za javne agencije, javne sklade,

⁶ Ur. l. RS, št. 42/02, 103/07.

⁷ Ur. l. RS, št. 57/08.

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje ter Zavod Republike Slovenije za šolstvo (ZJU, 22. člen).

ZJU naj bi vseboval predvsem jamstva, ki bi javne uslužbenke varovala pred političnimi in drugimi oblikami poseganja v njihovo delo, ter rešitve, ki bodo usmerjene k povečevanju kakovosti in obsega storitev zaposlenih (Kerševan, 2004, str. 46).

ZJU je bil usmerjen v prenovu sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, objektivnejši sistem izbire in nadgrajevanja, oblikovanje ravni vrhunskih javnih managerjev itd., skratka zakonodajalec je skušal z novo zakonodajo vzpostaviti takšen sistem uprave, ki bo deloval po načelih učinkovitosti in kakovosti, zavzemal se je za približevanje javne uprave uporabnikom.

Kasneje je bil ZJU večkrat spremenjen, saj so se v praksi pojavile potrebe, ki so težile k spremembam.

3.1.2 ZAKON O SISTEMU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

ZSPJS določa urejanje sistema plač javnih uslužbencev in funkcionarjev, želi zagotoviti ustrezna razmerja med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev. Z ZSPJS so določene tudi plačne skupine in plačni razredi, ki predstavljajo pomemben del zakona in so priloženi zakonu (Trstenjak, 2003, str. 58).

Tudi ZSPJS je bil sprejet leta 2002, vendar je bila prva četrtnina plač za večino zaposlenih v javnem sektorju izplačana v avgustu 2008, druga pa v januarju 2009 (Apohal, 2011, str. 167). V mesecu marcu letu 2006 so v nov plačni sistem že vstopili direktorji v javnem sektorju, januarja 2008 pa tudi funkcionarji (predsednik republike, predsednik državnega zbora, predsednik vlade, ministri ipd.) (Tičar in Rakar, 2011, str. 366).

Za plačni del je zelo pomembna KPJS, ki jo sestavljajo splošne določbe, obligacijski del, tarifni del ter predhodni del in končne določbe. Kolektivno pogodbo sklene delodajalec, v tem primeru je to vlada, v njenem imenu jo lahko podpiše tudi minister, pristojen za finance.

3.2 ZAPOSLOVANJE V JAVNEM SEKTORJU

Pri zaposlovanju javnih uslužbencev je treba zagotoviti načrtnost in nadzor, saj je to ključnega pomena pri zagotavljanju nenadzorovane rasti upravnih in državnih organov (Virant, 2009, str. 203).

S sistemizacijo se določijo delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa⁸, sistemizacija pa je zaradi dinamičnega okolja v stalnem spreminjanju. Ravno zaradi vpliva različnih dejavnikov na organizacijo je težko podrobno opredeliti delovna mesta in število uslužbencev za ta delovna mesta. Večinoma se izkaže, da je bilo predvidenih več delovnih mest, kot jih potrebujejo.

Dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev se prikažejo s kadrovskim načrtom v skladu z delovnim področjem in delovnim programom za dobo dveh let. Predlog kadrovskega načrta se pripravi na podlagi proračunskih možnosti, predvidenega obsega nalog in programa dela (ZJU, 42. člen).

Zaposlovanje javnih uslužbencev se izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolje strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu (ZJU, 7. člen).

Tudi javni uslužbenci sklenejo delovno razmerje s pogodbo o zaposlitvi, v večini primerov gre za zaposlitev za nedoločen čas. Lahko pa tudi ZJU ali drug zakon določata primere, ko gre za zaposlitev za določen čas.

ZJU v 68. členu navaja primere sklenitev delovnih razmerij za določen čas, in sicer gre za:

- delovna mesta, vezana na zaupanje funkcionarja (delovna mesta v kabinetu);
- nadomeščanje začasno odsotnega javnega uslužbenca;
- strokovna dela, ki se organizirajo kot projekti z omejenim časom trajanja, in za izvrševanje javnih nalog v primeru začasno povečanega obsega dela, ki po svoji naravi traja določen čas in ga ni mogoče izvrševati z obstoječim številom javnih uslužbencev;
- opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja;
- položaj generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oz. tajnika občine.

Delovno razmerje se mora skleniti za delovno mesto, določeno v sistemizaciji. To pa ne pomeni, da ni mogoče skleniti delovnega razmerja zunaj sistemizacije, tudi to je mogoče, vendar le za določen čas, in sicer za opravljanje pripravništva ali druge oblike usposabljanja. To določa 55. člen ZJU.

⁸ Glej 2. člen ZJU.

56. člen ZJU pravi, da o zaposlitvi sicer odloča predstojnik v primeru izpolnjenjih naslednjih pogojev:

- trajno ali začasno povečan obseg dela, ki ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev oz. se ob nespremenjenem obsegu dela izprazni delovno mesto;
- zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev;
- delovno mesto je določeno v sistemizaciji, razen v primerih iz drugega odstavka 55. člena⁹;
- prosto delovno mesto in
- nova zaposlitev mora biti v skladu s kadrovskim načrtom.

Tako kot je ZJU opredelil določbo o novi zaposlitvi, je določil tudi postopek pred novo zaposlitvijo v 57. členu. Predstojnik mora pred sprejetjem odločitve o novi zaposlitvi preveriti, ali je možna premestitev javnega uslužbenca iz istega organa na prosto delovno mesto. Premestitev se lahko opravi tudi iz drugega organa, ta se izvede z internim natečajem. V primeru da se na delovno mesto ne premesti javni uslužbenec iz istega ali drugega organa, se začne postopek za novo zaposlitev. Postopek za novo zaposlitev se razlikuje glede na vrsto delovnega mesta.

3.2.1 POSTOPEK ZAPOSLOVANJA

Postopek za novo zaposlitev na uradniških delovnih mestih se izvaja kot javni natečaj. Javni natečaj mora biti objavljen v takšni obliki, da je dostopen širši javnosti, to pomeni, da se za organe državne uprave objavi na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, drugi državni organi in lokalne skupnosti pa objavijo javni natečaj na svojih spletnih straneh. Javni natečaj se lahko objavi tudi v Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevnem časopisu (ZJU, 58. člen). Nato se iz prijavljenih kandidatov izberejo tisti, ki izpolnjujejo natečajne pogoje in so s tem uvrščeni v izbirni postopek.

V izbirnem postopku se preizkušajo usposobljenosti kandidatov za opravljanje nalog na uradniškem delovnem mestu, in sicer iz dokumentacije, ki jo je predložil kandidat, iz pisnega preizkusa usposobljenosti in iz ustnega razgovora. Izbere se kandidat, ki se je izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, če pa nihče od prijavljenih kandidatov ni dovolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, se lahko javni natečaj ponovi (ZJU, 62. člen).

ZJU v 63. členu določa, da se o izbiri oz. neizbiri kandidata izda in vroči sklep vsakemu kandidatu, ki je sodeloval v izbirnem postopku.

⁹ ZJU, 55. člen: »(2) Izven sistemizacije se lahko sklene delovno razmerje za določen čas in za opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja.«

V primeru javnega natečaja za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot ZJU določa, da se izvede posebni javni natečaj, ki ga izvaja posebna natečajna komisija¹⁰.

Posebna natečajna komisija, ki jo določi uradniški svet za vsak primer posebej, ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje in kateri so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj. Pri tem postopku ni nujno, da natečajna komisija izbere le enega kandidata, ampak izbere vse kandidate, ki so po njeni oceni glede na strokovno usposobljenost primerni za položaj. Med temi kandidati funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, izbere tistega, za katerega misli, da je najprimernejši. Izbranega kandidata in neizbrane kandidate se le obvesti, ne izdajajo se odločbe. V takšnem primeru gre za posebni javni natečaj, katerega postopek predpisuje 64. člen ZJU.

V drugem odstavku istega člena je določeno, da v primeru, da funkcionar ne izbere nobenega od predlaganih kandidatov, lahko od uradniškega sveta zahteva, da postopek ponovi ali pa sam imenuje natečajno komisijo, ki izvede postopek¹¹.

Postopek izbire generalnega direktorja policije in načelnika generalštaba slovenske vojske je urejen drugače, in sicer generalnega direktorja policije imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za notranje zadeve. Minister izbere kandidata preko javnega ali internega razpisa oz. poziva. Pred vložitvijo predloga vladi za imenovanje določenega kandidata za generalnega direktorja policije je minister dolžan pridobiti mnenje o ustreznosti kandidata od posebne avtonomne strokovne komisije¹².

Komisijo sestavljajo trije člani:

- predsednik uradniškega sveta;
- predstavnik državnotožilskega sveta, ki ga izmed državnih tožilcev, izvoljenih v ta svet, za vsak primer posebej imenuje državnotožilski svet;
- priznani neodvisni strokovnjak s področja dela varnostnih organov, prava ali varstva človekovih pravic, ki ga za vsak primer posebej imenuje predsednik republike (ZPol, 5.č člen).

V postopku imenovanja generalnega direktorja policije komisija opravi razgovor s predlaganim kandidatom, na katerem preveri usposobljenost in ustreznost kandidata za mesto generalnega direktorja policije. Mnenje o kandidatu je komisija dolžna podati v roku 30 dni po prejemu zaprosila (5.č člen ZPol).

¹⁰ Glej 4. odstavek 60. člena ZJU.

¹¹ Za natečajno komisijo iz tega odstavka se uporabljajo določbe 178. člena ZJU.

¹² Glej 5.b člen Zakona o policiji (v nadaljevanju: Zpol), Ur. l. RS, št. 49/98, in novele.

Poleg pogojev, določenih v predpisih, ki urejajo sklenitev delovnega razmerja javnih uslužbencev, mora kandidat za generalnega direktorja policije izpolnjevati naslednje pogoje (5.a člen ZPol):

- pogoje, ki jih ZPol zahteva za sklenitev delovnega razmerja za opravljanje nalog policista¹³;
- da ima univerzitetno izobrazbo oz. visoko strokovno izobrazbo s specializacijo ali visoko strokovno izobrazbo z magisterijem ali magistrsko izobrazbo;
- da ima najmanj 15 let delovnih izkušenj na področju delovanja varnostnih ali obveščevalno-varnostnih organov, organov odkrivanja ali pregona ali kazenskega sodstva;
- da ima najmanj pet let delovnih izkušenj na vodstvenih delovnih mestih v javnem ali zasebnem sektorju enake ali podobne stopnje zahtevnosti oz. najmanj osem let izkušenj na drugih vodstvenih delovnih mestih v javnem ali zasebnem sektorju.

»Pri kandidatu se presoja tudi kriterij, da je mogoče na podlagi njegovega dosedanjega dela, ravnanja ali obnašanja utemeljeno sklepati, da bo funkcijo opravljal strokovno, pošteno in vestno ter da bo varoval ugled, nepristranskost, zakonitost delovanja in operativno avtonomnost policije. V primeru da generalni direktor nima opravljenega izpita za izvajanje policijskih pooblastil, se na podlagi strokovnih izkušenj, ki se po tem členu zahtevajo za imenovanje v funkcijo generalnega direktorja, po samem zakonu šteje, da ima opravljen ta izpit« (ZPol, 5. a člen).

Tudi načelnika generalštaba imenuje vlada na predlog ministra za obrambo¹⁴.

»Poveljnike, vključno z načelnikom generalštaba, namestnike poveljnikov in druge pripadnike stalne sestave vojske se imenuje in razrešuje na formacijsko dolžnost¹⁵ v skladu s tem zakonom brez interne in javne objave na podlagi službenih potreb, določenih s tem zakonom. Določbe tega zakona o imenovanju in razreševanju na poveljniške in druge formacijske dolžnosti se smiselno uporabljajo tudi za imenovanje in razreševanje na formacijske dolžnosti, ki jih opravljajo vojaški uslužbenci« (ZObr, 6. odst. 45. člena).

¹³ Delovno razmerje za opravljanje nalog v policiji lahko sklene oseba, ki poleg pogojev, določenih v predpisih, ki urejajo sklenitev delovnega razmerja javnih uslužbencev, izpolnjuje še naslednje pogoje (ZPol, 67. člen):

1. da ima ustrezne psihofizične sposobnosti;
2. da ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da ni bila obsojena na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece;
3. da ni v kazenskem postopku zaradi kaznivega dejanja iz prejšnje alineje;
4. da je državljan Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji;
5. da je bila varnostno preverjena in da zanjo ne obstaja varnostni zadržek;
6. da ni uveljavljala oziroma da ne uveljavlja pravice do ugovora vesti vojaški dolžnosti;
7. da nima dvojnega državljanstva.

Pogoji iz 1., 6. in 7. točke prejšnjega odstavka se uporabljajo samo za sklenitev delovnega razmerja policista. Psihofizične sposobnosti iz 1. točke prvega odstavka tega člena se določijo v aktu o sistemizaciji delovnih mest.

¹⁴ Glej 45. člen Zakona o obrambi (v nadaljevanju: ZObr), Ur. l. RS, št. 82/94, in novele.

¹⁵ »Formacija je seznam funkcionalnih in kadrovskih dolžnosti, pogojev za njihovo opravljanje ter potrebnih materialnih sredstev in opreme za vojaško poveljstvo, enoto ali zavod v stalni, mirnodobni in vojni sestavi ter njena kadrovska in materialna popolnitev« (ZObr, 5. člen).

Postopek izbire načelnika generalštaba slovenske vojske torej poteka brez javnega razpisa in tudi brez posebnih komisij.

Novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa se izvaja po postopku, ki je določen s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in s kolektivno pogodbo. ZJU v 67. členu navaja, da se pred sklenitvijo delovnega razmerja za strokovno-tehnično delovno mesto opravi predhodni preizkus usposobljenosti. Poskusno delo lahko traja največ šest mesecev. V primeru da javni uslužbenec uspešno opravi poskusno delo, lahko predstojnik odloči, da se sklene delovno razmerje. Če je javni uslužbenec že predhodno opravljal poskusno delo, delovnega razmerja na takšen način ni mogoče skleniti.

Za uradniška delovna mesta se kot pogoj za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določi naziv, smer izobrazbe, funkcionalna in posebna znanja ter posebne sposobnosti, lahko so tudi navedeni drugi pogoji¹⁶, če tako določa zakon (ZJU, 79. člen).

Isti člen prav tako določa pogoje za strokovno-tehnična delovna mesta, in sicer se kot pogoji za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določijo stopnja in smer izobrazbe ter delovne izkušnje, poleg tega pa se lahko zahtevajo tudi znanje uradnega jezika, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti ali drugi pogoji, če jih predpisuje zakon.

3.3 KLASIFIKACIJA DELOVNIH MEST

Klasifikacija oz. razvrščanje skuša zagotavljati organizacijsko preglednost, ki omogoča načrtovanje in nadzor nad zaposlovanjem, ter organizacijsko racionalizacijo in poenotenje pogojev za zaposlitev na istih delovnih mestih. Te cilje je mogoče doseči s klasifikacijo delovnih mest. V sistemu klasifikacije delovnih mest je položaj uslužbenca odvisen od delovnega mesta (Virant, 2002, str. 197).

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev lahko temelji na klasifikaciji delovnih mest ali na klasifikaciji, ki je vezana na uslužbenca (npr. po stopnji izobrazbe, delovni dobi ipd.) in ne na okoliščine, ki so vezane na delo.

Na podlagi česa se razvrščajo delovna mesta, določa 78. člen ZJU. Delovna mesta v državnih organih in v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti se delijo na dve skupini, in sicer na uradniška in strokovno-tehnična. Ta delovna mesta se razvrščajo glede na:

- zahtevnost delovnega mesta, ki se ravna po zahtevnosti dela in zahtevnosti pogojev za opravljanje dela;
- druge okoliščine delovnih razmer.

¹⁶ Glej 81. člen ZJU.

ZJU v 23. členu določa, da se na uradniških delovnih mestih opravljajo javne naloge. Javne naloge so tiste naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Na strokovno-tehničnih delovnih mestih se opravljajo spremljajoča dela, to so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela in druga dela, ki jih je treba opraviti zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa. Na strokovno-tehničnih delovnih mestih se lahko opravljajo tudi enostavna upravna opravila, ki jih določi minister, pristojen za javno upravo.

ZJU z 80. členom v prvem odstavku določa, da je položaj uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Položaji pa so:

- v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot;
- v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot;
- v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot;
- v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot;
- v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.

Položaj je tudi uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (namestniki) (ZJU, 3. odst. 80. člena).

Uradniška delovna mesta v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti razvrsti vlada z uredbo. Drugi organi uredijo delovna mesta s svojim splošnim aktom. Tudi strokovno-tehnična delovna mesta za vse organe razvrsti vlada z uredbo, vendar se lahko tako uradniška kot tudi strokovno-tehnična delovna mesta razvrstijo tudi s kolektivno pogodbo (ZJU, 78. člen).

Omenjeni člen in še nekaj drugih členov¹⁷ so bili pravna podlaga za nastanek podzakonskega predpisa, ki določa tipična uradniška in strokovno-tehnična delovna mesta, in sicer je to Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih (v nadaljevanju Uredba o notranji organizaciji)¹⁸.

Tipična uradniška delovnega mesta so navedena v prilogi II, ki je priložena Uredbi o notranji organizaciji. Primeri tipičnih uradniških delovnih mest so:

- sekretar,
- podsekretar,
- višji svetovalec,

¹⁷ Podlaga za nastanek uredbe so bili še 27. člen in prvi odstavek 41. člena ZDU, 3. odstavek 85. člena in 1. odstavek 88. člena ZJU.

¹⁸ Ur. l. RS, št. 58/03.

- svetovalec,
- višji referent,
- referent,
- komunalni nadzornik,
- občinski redar,
- inšpektor svetnik,
- inšpektor,
- pravosodni svetnik itd.

Poleg navedenih uradniških delovnih mest so v prilogi II tudi opisi teh tipičnih delovnih mest, iz naslednjega primera je razvidno, kaj vse vsebuje opis za posamezno delovno mesto.

Primer: 1. Delovno mesto: SEKRETAR

Naloge:

- neposredna pomoč pri vodenju strokovnih nalog na delovnem področju ministrstva,
- vodenje projektnih skupin za najzahtevnejše in ključne projekte,
- samostojno oblikovanje ključnih sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv,
- opravljanje drugih najzahtevnejših nalog,
- vodenje in odločanje v najzahtevnejših upravnih postopkih na drugi stopnji,
- zagotavljanje oziroma neposredna pomoč pri zagotavljanju razvoja organizacije.

Nazivi: sekretar, višji sekretar

Zahtevana strokovna izobrazba: univerzitetna ali visoka strokovna s specializacijo oziroma magisterijem

Poseben pogoj: državni izpit iz javne uprave

Strokovno-tehnična delovna mesta so navedena v prilogi IV in so razdeljena na tri dele. Prvi del vsebuje delovna mesta za strokovne delavce (npr. analitik, carinik sodelavec, finančnik, kadrovik, knjigovodja itd.), drugi del vsebuje delovna mesta za administrativne delavce (npr. administrator, kurir, strojepisec, arhivar, tajnica itd.) in v tretjem delu so navedena delovna mesta za ostale strokovno-tehnične delavce (npr. čistilka, sobarica, kuhinjski pomočnik itd.).

Z ZSPJS so funkcije, delovna mesta in nazivi razdeljeni horizontalno, in sicer delitev razdeljuje plačne skupine, ki jih je enajst.

Razumljivo je, da nimajo vsi tisti, ki sodijo v isto skupino, enak plačni razred, zdravnik in zdravstveni delavec, ki načeloma sodita v isto plačno skupino, npr. ne moreta biti v enakem plačnem razredu, saj je zdravstveni delavec na nižjem nivoju kot zdravnik. Posamezne plačne skupine so zato razdeljene na podskupine.

Tabela 1: Delovna mesta in funkcije po plačnih (pod)skupinah

A – Funkcije v državnih organih in lokalnih skupnosti	A1 – Predsednik republike in funkcionarji izvršilne oblasti A2 – Funkcionarji zakonodajne oblasti A3 – Funkcionarji sodne oblasti A4 – Funkcionarji v drugih državnih organih A5 – Funkcionarji v lokalnih skupnostih
B – Poslovodni organi pri uporabnikih proračuna	B1 – Ravnatelji, direktorji in tajniki
C – Uradniški nazivi v državni upravi in v upravah lokalnih skupnosti ter v drugih državnih organih	C1 – Uradniki v drugih državnih organih C2 – Uradniki v državni upravi, upravah pravosodnih organov in upravah lokalnih skupnosti C3 – Policisti C4 – Vojaki C5 – Cariniki C6 – Inšpektorji, pravosodni policisti in drugi uradniki s posebnimi pooblastili C7 – Diplomati
D – Delovna mesta na področju vzgoje in izobraževanja	D1 – Visokošolski učitelji in visokošolski sodelavci D2 – Predavatelji višjih strokovnih šol, srednješolski in osnovnošolski učitelji in drugi strokovni delavci D3 – Vzgojitelji in ostali strokovni sodelavci v vrtcih
E – Delovna mesta na področju zdravstva	E1 – Zdravniki in zobozdravniki E2 – Farmaceutski delavci E3 – Medicinske sestre in babice E4 – Zdravstveni delavci in zdravstveni sodelavci
F – Delovna mesta na področju socialnega varstva	F1 – Strokovni delavci F2 – Strokovni sodelavci
G – Delovna mesta na področju kulture in informiranja	G1 – Umetniški poklici G2 – Drugi poklici na področju kulture in informiranja
H – Delovna mesta in nazivi na področju znanosti	H1 – Raziskovalci H2 – Strokovni sodelavci
I – Delovna mesta na javnih agencijah, javnih skladih, drugih javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter pri drugih uporabnikih proračuna	I1 – Strokovni delavci
J – Spremljajoča delovna mesta (velja za ves javni sektor)	J1 – Strokovni delavci J2 – Administrativni delavci J3 – Ostali strokovno-tehnični delavci
K – Delovna mesta na področju obvezne socialne varnosti	K1 – Strokovni delavci

Vir: ZSPJS (2011, 7. člen).

Iz zgornje tabele je razvidno, kako funkcije, delovna mesta in nazive razvršča ZSPJS, tudi v skladu s KPJS so določena orientacijska delovna mesta plačnih skupin C do J. Za primer je prikazana plačna skupina C.

Tabela 2: Orientacijska delovna mesta plačne skupine C

Šifra ODM	Ime orientacijskega delovnega mesta	Tarifni razred	Plačni razred brez napredovanja
C025003	Referent	V	18
C026002	Višji referent	VI	21
C027005	Svetovalec	VII/1	28
C027010	Višji svetovalec	VII/2	33
C027001	Podsekretar	VII/2	41
C035003	Policist	V	21
C035001	Kriminalist	V	21
C045001	Vojak	V	21
C055001	Carinik	V	21
C065006	Paznik	V	21
C065001	Izterjevalec	V	21
C066001	Davčni kontrolor	VI	22
C067002	Inšpektor	VII/2	36
C067016	Notranji revizor svetovalec	VII/1	28
C067017	Notranji revizor višji svetovalec	VII/2	34
C067014	Notranji revizor podsekretar	VII/2	41

Vir: KPJS (2008, 16. člen).

V tabeli vidimo, da ima vsako orientacijsko delovno mesto svojo šifro, navedeno je tudi, v kateri tarifni razred sodi orientacijsko delovno mesto. Na podlagi tarifnega razreda pa se določi, v kateri plačni razred sodi delovno mesto brez napredovanja.

ZSPJS določa kriterije za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede, 12. člen določa, da so to predvsem naslednji kriteriji:

- zahtevnost delovnih nalog oziroma pogojev za pridobitev naziva,
- zahtevana strokovna izobrazba, potrebna dodatna znanja in izkušnje,
- odgovornost in pooblastila,
- vplivi okolja in
- psihofizični ter umski napori.

Uvrstitev ovrednotenih orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede se določi s KPJS (ZSPJS, 13. člen).

Uvrstitev delovnih mest in nazivov v plačne razrede se opravi upoštevaje uvrstitev orientacijskih delovnih mest in nazivov¹⁹. Delovna mesta se uvrščajo v plačne razrede z:

- delovna mesta oz. nazivi v plačnih skupinah D, E, F, G, H, J in K ter v plačnih podskupinah C1, C2, C3, C5 in C6 se uvrščajo v plačne razrede s kolektivno pogodbo dejavnosti, v plačni skupini C4 z uredbo in v plačni skupini I z uredbo ali s kolektivnimi pogodbami;
- kljub določbi iz prejšnje alineje se delovna mesta oz. nazivi v plačni podskupini C1, razen v državnem tožilstvu in državnem pravobranilstvu, uvrščajo v plačne razrede z aktom državnega organa, upoštevaje uvrstitev primerljivih delovnih mest in nazivov plačne skupine C v kolektivni pogodbi dejavnosti;
- delovna mesta javnih uslužbencev v javnem zavodu RTV Slovenija se uvrščajo v plačne razrede s kolektivno pogodbo, ki jo skleneta v imenu delodajalca generalni direktor javnega zavoda in v imenu delojemalcev reprezentativni sindikati v javnem zavodu;
- delovna mesta in nazivi v obveščevalnih in varnostnih službah, ki niso uvrščeni v plačne razrede s kolektivno pogodbo dejavnosti, uvrščajo v plačne razrede s splošnim aktom organa, h kateremu da soglasje vlada, vendar se ta akt ne objavi.

3.4 NAPREDOVANJE

Napredovanje javnemu uslužbencu pomeni vsaka sprememba, ki mu prinese boljši položaj oz. pomik na zahtevnejše in odgovornejše delovno mesto, izboljšanje plače ali pridobitev višjega naziva (Virant, 2009, str. 219). Napredovanje opredeljuje tako ZJU kot tudi ZSPJS, podrobnejša opredelitev je urejena s podzakonskimi predpisi.

3.4.1 NAPREDOVANJE PO ZJU

Uradnik naziv pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju ali s premetitvijo na zahtevnejše delovno mesto v skladu s tem zakonom ali z napredovanjem v višji naziv (ZJU, 2. odst. 84. člena).

ZJU v 111. členu določa, da se za ocenjevanje uradnikov, ki je podlaga za odločanje o napredovanju, uporablja ZSPJS, ta pa pogoje za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred določa v 17. členu.

111. člen ZJU v 2. odstavku določa, da postopek in pogoje napredovanja v višji naziv za organe državne uprave, pravosodne organe in uprave lokalnih skupnosti določi vlada z uredbo²⁰.

¹⁹ ZSPJS, 12. člen: »(4) Orientacijska delovna mesta in nazivi se določijo s kolektivno pogodbo za javni sektor.«

²⁰ Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, Ur. l. RS, št. 98/08, 16/09, 19/10.

Uredba o napredovanju uradnikov v nazive določa pogoje in postopek napredovanja uradnikov v višji naziv v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, 1. člen).

Uredba o napredovanju uradnikov v nazive v 2. členu določa, da se napredovanje izvaja z namenom spodbujanja kariernega razvoja in nagrajevanja uradnikov. Že v naslednjem členu pa določa pogoje za napredovanje, ki so:

- predpisana stopnja izobrazbe, delovne izkušnje in drugi pogoji, določeni z zakonom, podzakonskim aktom oz. splošnim aktom delodajalca;
- da se naloge na delovnem mestu, na katerem uradnik dela, lahko opravljajo v višjem nazivu;
- dosežene ocene iz 5. člena te uredbe.²¹

Na podlagi ocene delovne uspešnosti lahko uradnik napreduje, če izpolnjuje pogoje, vendar napredovanje ni možno v več kot eno stopnjo višji naziv od naziva, ki ga je imel pred izpolnitvijo pogojev za napredovanje.

Oceno uradnika je treba določiti v skladu z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede²².

Prav tako je možno napredovanje na zahtevnejše delovno mesto, če uradnik izpolnjuje pogoje za imenovanje v najnižji naziv, v katerem se opravljajo naloge na takem delovnem mestu, in ostale pogoje za takšno delovno mesto²³. Delovno mesto pa mora biti prosto.

Uredba o napredovanju uradnikov v nazive v 8. členu določa pospešeno napredovanje, in sicer v eno stopnjo višji naziv lahko napreduje tudi uradnik, ki enkrat doseže oceno odlično, v primeru da so izpolnjeni pogoji iz prve in druge alineje 1. odstavka 3. člena te uredbe in predstojnik na predlog nadrejenega ugotovi, da so delovne in strokovne kakovosti uradnika izjemnega pomena za delo organa. Število napredovanj ne sme presegati deleža 5 % uradnikov v organu, ki so bili v istem letu ocenjeni z oceno odlično.

²¹ Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, 5. člen: »(1) Uradnik napreduje, ko v nazivu iste stopnje, v času od zadnjega napredovanja, doseže trikrat oceno odlično ali štirikrat najmanj oceno zelo dobro ali petkrat najmanj oceno dobro. Uradnik napreduje tudi, ko glede na točkovanje ocen, določeno v uredbi, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred, doseže 16 točk v štirih letih, pri čemer se število točk, določenih za oceno zadovoljivo, ne upošteva.

(2) Uradnik napreduje v naziv druge stopnje, ko v nazivu iste stopnje doseže petkrat oceno odlično ali šestkrat najmanj oceno zelo dobro.

(3) Uradnik lahko napreduje v naziv prve stopnje, ko v nazivu iste stopnje doseže sedemkrat oceno odlično. V naziv prve stopnje ni mogoče napredovati na podlagi 8. člena te uredbe.

(4) Če je uradnik premeščen na manj zahtevno delovno mesto na lastno željo ali zaradi poslovnih razlogov, se ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za njegovo napredovanje upoštevajo tudi ocene, ki jih je dosegel na zahtevnejšem delovnem mestu oziroma v višjem nazivu.«

²² Ur. l. RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.

²³ Glej 7. člen Uredba o nazivu uradnikov v nazive.

V organu na takšen način iz tega člena lahko napreduje vsaj en uradnik, saj se delež 5 % zaokrožuje navzgor.

Napredovanje v višji naziv pomeni napredovanje v višji plačni razred, kar posledično pomeni višja osnovna plača, a je to sedaj omejeno zaradi zakonov o interventnih ukrepih v javnem sektorju za leti 2011 in 2012²⁴.

3.4.2 NAPREDOVANJE PO ZSPJS

Po ZSPJS lahko javni uslužbenec na delovnem mestu napreduje v višji plačni razred, o napredovanju odloča pristojni organ. Napredovanje pa je omejeno; v primeru da tisti javni uslužbenci, ki opravljajo dela na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovati tudi v višji naziv, lahko v posameznem nazivu napredujejo za največ pet plačnih razredov. Na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v naziv, vendar skupaj v vseh nazivih ni mogoče napredovanje za deset plačnih razredov, je v najvišjem nazivu mogoče napredovati za toliko plačnih razredov, da je doseženo napredovanje v nazivih skupno za deset plačnih razredov. ZSPJS prav tako določa, da lahko javni uslužbenec napreduje vsaka tri leta za en ali dva plačna razreda v primeru izpolnjevanja pogojev (ZSPJS, 16. člen).

ZSPJS v istem členu določa, da funkcionarji ne morejo napredovati v višji plačni razred, razen sodnikov, državnih tožilcev in državnih pravobranilcev, ki v skladu z zakoni, ki urejajo njihov položaj, lahko napredujejo v višji plačni razred v razponu plačnih razredov, določenih v prilogi 3 ZSPJS.

ZSPJS v 6. odstavku 16. člena določa, da tisti javni uslužbenci, ki so z uredbo ali aktom državnega organa razvrščeni na delovna mesta v plačni skupini B, v katero sodijo ravnatelji, direktorji in tajniki, ne napredujejo v višji plačni razred, se pa kljub temu ocenjujejo.

Pogoj, ki ga določa 17. člen za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred je delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju. Ta se ocenjuje glede na:

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

Ravno 17. člen daje tudi pravno podlago Uredbi o napredovanju, ki določa način in postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev na delovnem mestu oz. v nazivu v višji plačni razred v organih državne uprave, upravah

²⁴ Zakon o interventnih ukrepih (v nadaljevanju: ZIU), Ur. l. RS, št. 94/10, in Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 (v nadaljevanju: ZDIU12), Ur. l. RS, št. 110/11.

lokalnih skupnosti, pravosodnih organih, javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna, razen za uporabnike proračuna, določene v 3., 4. in 5. odstavku 17. člena ZSPJS²⁵.

Preverjanje izpolnjevanja pogojev se izvede na osnovi treh letnih ocen delovne uspešnosti. Letna ocena delovne uspešnosti se opravi na osnovi elementov 1. odstavka 17. člena ZSPJS (Uredba o napredovanju, 3. člen).

Ocena delovne uspešnosti, ki jo lahko pridobi javni uslužbenec pri ocenjevanju, je lahko odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo. Postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev se izvede enkrat letno, in sicer do 15. marca za vse javne uslužbence. Ocene javnih uslužbencev se točkujejo, ocena odlično s 5 točkami, ocena prav dobro s 4 točkami, ocena dobro s 3 točkami, ocena zadovoljivo s 2 točkama, ocena nezadovoljivo se ne točkuje.

Pridobljene točke se vpišejo v Evidenčni list napredovanja javnih uslužbencev v napredovalnem obdobju. Izpolnjevanje preverjanja pogojev se ugotovi na podlagi seštevka treh letnih ocen.

Za en plačni razred napredujejo tisti javni uslužbenci, ki v napredovalnem obdobju dosežejo (Uredba o napredovanju, 5. člen):

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

Uredba o napredovanju v istem členu določa, da javne uslužbenci, ki izpolnjujejo predpisane pogoje, lahko napredujejo za največ dva plačilna razreda, pod pogojem da ob prvem napredovanju dosežejo najmanj 14 točk, ob nadaljnjih napredovanjih pa najmanj 15 točk.

V primeru da javni uslužbenec na podlagi seštevka treh letnih ocen ni zbral zadostnega števila točk za napredovanje, se ponovno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje naslednje leto. Javni uslužbenec napreduje, ko skupaj doseže tri ocene, ki pomenijo izpolnjevanje pogojev za napredovanje. Pri tem se upoštevajo tri najugodnejše ocene v obdobju od zadnjega napredovanja.

²⁵ ZJU, 17. člen: »(3) Za javne uslužbence v drugih državnih organih se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje določi s splošnim aktom, ki ga izda predstojnik državnega organa. (4) Za javne zavode s področja zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja izda splošni akt direktor javnega zavoda v soglasju s pristojnim ministrom in ministrom, pristojnim za finance, za visokošolske zavode pa pristojni organ univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda s soglasjem Sveta za visoko šolstvo Republike Slovenije.

(5) Za javne uslužbence v javnih zavodih s področja raziskovalne in razvojne dejavnosti se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje določi s splošnim aktom, ki ga izda minister, pristojen za znanost, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance.«

Javni uslužbenec napreduje za en plačni razred, tudi če je v času od zadnjega napredujevalnega obdobja oz. prve zaposlitve preteklo najmanj šest let in je v tem obdobju dosegel povprečno oceno najmanj dobro (Uredba o napredovanju, 5. odst. 5. člena).

Javnega uslužbenca se o napredovanju obvesti s pisnim obvestilom o napredovanju, o številu plačnih razredov napredovanja in o plačnem razredu osnovne plače. Hkrati z obvestilom o napredovanju prejme še pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi.

Javnemu uslužbencu pripada plača na osnovi plačnega razreda, pridobljenega z napredovanjem od 1. aprila v letu, v katerem izpolni pogoje za napredovanje v višji plačni razred (Uredba o napredovanju, 8. člen).

Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede pa že v 1. členu navaja, da ne izključuje hkratnega napredovanja javnega uslužbenca v višji naziv v primeru izpolnjevanja predpisanih pogojev za napredovanje v višji naziv, predpisanih z Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive.

ZSPJS v 18. členu določa, da se javni uslužbenec lahko z napredovanjem na delovnem mestu oz. v nazivu uvrsti v plačni razred, ki je uvrščen v višji tarifni razred kot plačni razred za določitev osnovne plače delovnega mesta oz. naziva, na katerega napreduje, ne pa višje, kot je določen najvišji plačni razred plačne podskupine.

Napredovanje je bilo omejeno že v letu 2011, ZIU v 8. členu določa, da javni uslužbenci in funkcionarji, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje v letu 2011, ne napredujejo v višji plačni razred, vendar pridobijo pravico do plače v skladu s pridobljenim nazivom ali višjim nazivom s 1. 1. 2012. Isti člen je določal tudi, da se napredovanja v višji plačni razred, v naziv ali v višji naziv v letu 2012 uredijo ob ureditvi višine uskladitve vrednosti plačnih razredov za leto 2012, skladno s 5. členom ZSPJS.

ZDIU12 pa v 2. odst. 6. člena določa, da javni uslužbenci in funkcionarji, ki so v letu 2011 napredovali v naziv ali višji naziv in ki bodo do 30. junija 2012 napredovali v naziv ali višji naziv, pridobijo pravico do plače v skladu s pridobljenim nazivom ali višjim nazivom s 1. julijem 2012.

3.5 PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERJA

Za javne uslužbenca velja splošno delovno pravo, torej delovno razmerje lahko preneha tudi iz razlogov, ki jih določa ZDR. To določata tudi 1. in 3. odst. 154. člena ZJU. Razlogi, ki jih ZDR navaja v 75. členu za prenehanje pogodbe o zaposlitvi, so:

- s potekom časa (če gre za pogodbo za določen čas),
- s smrtjo delavca ali delodajalca – fizične osebe,
- s sporazumno razveljavitvijo,
- z redno ali izredno odpovedjo,
- s sodbo sodišča,

- po samem zakonu, v primerih, ki jih določa ta zakon, ali
- v drugih primerih, ki jih določa zakon.

Delovno razmerje poleg tega preneha po samem zakonu (ZJU, 1. odst. 154. člena):

- če uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi, razen če ga ne opravi zaradi razlogov, ki niso na njegovi strani; v tem primeru delovno razmerje preneha naslednji dan po preteku roka, določenega s pogodbo o zaposlitvi;
- če je s pravnomočno sodbo obsojen na naklepno kaznivo dejanje, ki se ga preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev zapora; v takšnem primeru delovno razmerje preneha s sklepom, ki ga izda predstojnik, najkasneje 15. dan po vročitvi pravnomočne sodbe delodajalcu;
- na drug način, če tako določa ZJU oz. področni zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih.

Z dnem prenehanja pogodbe o zaposlitvi uradniku prenehata naziv in položaj (ZJU, 2. odst. 154. člena).

V primeru da delojemalec sam želi odpovedati pogodbo o zaposlitvi, lahko to stori kadar koli brez navedbe razloga za odpoved, pri tem je vezan le na upoštevanje odpovednega roka (Virant, 2009, str. 230).

Odpoved s strani delodajalca je mogoča iz več razlogov:

- iz poslovnega razloga,
- iz razloga nesposobnosti ali
- iz krivdnega razloga.

Pri redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov se ne uporabljajo določbe iz ZRD, ampak določbe iz ZJU (ZJU, 1. odst. 156. člena).

ZJU v 156. členu kot poslovne razloge določa: zmanjšanje obsega javnih nalog, privatizacijo javnih nalog, ukinitvev organa brez prenosa nalog na drug organ, iz organizacijskih, strukturnih, javnofinančnih ali drugih podobnih razlogov.

Podlaga za prenehanje delovnega razmerja oz. premestitev iz poslovnega razloga je sprememba akta oziroma aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest (reorganizacija) (ZJU, 3. odst. 156. člena).

Reorganizaciji mora biti priložena obrazložitev, ki vsebuje cilje, razloge za izvedbo reorganizacije, analizo delovnih opravil in delovnih postopkov ter število in strukturo delovnih mest javnih uslužbencev. Z obrazloženo reorganizacijo mora predstojnik seznaniti reprezentativne sindikate v organu. Nadaljnje usklajevanje reorganizacije s sindikati se izvede v skladu z določbami 26. člena ZJU (ZJU, 3. in 4. odst. 156. člena).

V primeru preseženosti zaposlenih mora predstojnik organa sprejeti program razreševanja preseženih zaposlenih. V tem primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi se upoštevajo določbe ZDR (ZJU, 157. člen).

ZDR v 99. členu določa, da mora program razreševanja preseženih delavcev vsebovati:

- razloge za prenehanje potreb po delu delavcev;
- ukrepe za preprečitev ali kar največjo omejitev prenehanja delovnega razmerja delavcev, pri tem mora delodajalec preveriti možnosti nadaljevanja zaposlitve pod spremenjenimi pogoji;
- seznam presežnih delavcev;
- ukrepe in kriterije za izbiro ukrepov za omilitev škodljivih posledic prenehanja delovnega razmerja, kot so: ponudba zaposlitve pri drugem delodajalcu, zagotovitev denarne pomoči, zagotovitev pomoči za začetek samostojne dejavnosti, dokup zavarovalne dobe.

Delodajalec mora o programu razreševanja presežnih delavcev pisno obvestiti zavod za zaposlovanje²⁶.

Tudi iz razlogov nesposobnosti lahko pride do prenehanja delovnega razmerja. ZJU v 159. členu določa, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje uradniško delovno mesto oz. strokovno-tehnično delovno mesto, če ne dosega pričakovanih rezultatov. Da javni uslužbenec ne dosega pričakovanih rezultatov, se šteje takrat, ko dela ne opravi v določenih oz. dogovorjenih rokih, in v primeru, če dela ne opravi strokovno in kakovostno.

Uradnik je nesposoben za položaj, če (ZJU, 4. odst. 159. člena):

- organ oz. organizacijska enota, ki jo vodi, ne dosega pričakovanih rezultatov, ki bi zagotavljali kakovostno in učinkovito delovanje organa oz. organizacijske enote v skladu s programom dela organa,
- na delovnem področju organa oz. organizacijske enote, ki jo vodi, prihaja do ponavljajočih napak pri poslovanju oz. če pride do težje napake pri poslovanju.

Javnemu uslužbencu, za katerega se ugotovi, da je nesposoben za svoje delo, delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi z učinkom po preteku odpovednega roka, če ga ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje (ZJU, 160. člen).

ZJU v 161. členu določa, da javnega uslužbenca ni mogoče premestiti, če v okviru organa, v katerem ima sklenjeno delovno razmerje, ni ustreznega prostega delovnega mesta zanj, in če v času trajanja odpovednega roka ni povpraševanja po njegovem delu ali če javni uslužbenec sam odkloni ponujeno premestitev.

²⁶ Glej 98. člen ZDR.

Do prenehanja delovnega razmerja lahko pride tudi iz krivdnega razloga, ki je v 88. členu ZDR opredeljen kot razlog za redno odpoved. ZDR v omenjenem členu za krivdni razlog opredeljuje kršenje pogodbene obveznosti ali druge obveznosti iz delovnega razmerja.

Določbe za odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga se uporabljajo iz ZDR, tudi za javne uslužbence, saj ZJU v 154. členu dodaja, da posamezne načine prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ureja ZDR, če jih on sam ne ureja drugače.

ZJU v 155. členu pravi, da se odpoved pogodbe o zaposlitvi vroča v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek.

ZJU je v 162. členu določil tudi dodatni razlog za redno odpoved, in sicer predstojnik lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi tudi v primeru, da javni uslužbenec ne izpolnjuje več pogojev za delovno mesto. Pogoji za opravljanje dela na delovnem mestu se lahko spremenijo le na podlagi zakona, pri čemer je delodajalec dolžan javnemu uslužbencu omogočiti, da v razumnem roku izpolni pogoje za delovno mesto, sicer se mu odpove pogodba o zaposlitvi z možnostjo odpravnine.

4 PLAČNI SISTEM V JAVNEM SEKTORJU

4.1 UREDITEV PRED SEDAJ VELJAVNO ZAKONODAJO

Poseben plačni sistem ni poznan v vseh državah, uporablja se zgolj v tistih državah, kjer so uslužbenska razmerja urejena z javnim pravom. V Sloveniji je bil plačni sistem od leta 1994 do leta 2003 urejen z Zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju ZRPJZ)²⁷. Uveljavitev ZRPJZ je za precejšen del javnega sektorja pomenila prvo poenotenje (Apohal, 2011, str. 156).

ZRPJZ je veljal za javne zavode s področja negospodarskih dejavnosti ter za državne organe in organe lokalnih skupnosti. Za plače poslancev in funkcionarjev so se smiselno uporabljale določbe Zakona o poslancih (v nadaljevanju ZPos)²⁸, pa tudi za plače sodnikov in državnih tožilcev.

ZRPJZ je določal strukturo plače, ki je bila sestavljena iz osnovne plače, dela za delovno uspešnost in dodatkov. Določal je tudi plačne razrede in njim pripadajoče količnike, temeljna pravila za določanje količnikov javnih uslužbencev, njihovo napredovanje, dodeljevanje delovne uspešnosti in določanje dodatkov k plači.

Osnovna plača se je določala tako, da se je izhodiščno plačo za I. tarifni razred, dogovorjeno s Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti, pomnožilo s količnikom. Količniki za plače »tipičnih delovnih mest« so bili določeni v razponu od 1,00 do 9,00 in so bili v posebni tabeli, priloženi kot priloga zakonu. Določeni so bili glede na zahtevano stopnjo izobrazbe za posamezno delovno mesto in glede na zahtevnost dela na tem delovnem mestu. Količniki se razvrščajo v tarifne skupine glede na stopnjo zahtevane strokovne izobrazbe, tarifnih skupin je devet. Znotraj teh tarifnih skupin pa se količniki razvrščajo v plačilne razrede. Višina količnika obenem pove oznako plačilnega razreda (ZRPJZ, 6. člen). Tabela ne vsebuje samo količnikov za plače, ampak so znotraj tarifnih skupin razvrščena vsa delovna mesta na posameznem področju javnega sektorja²⁹.

Količniki za plače drugih delovnih mest so se določali z drugimi zakoni, podzakonskimi predpisi, drugimi splošnimi akti in kolektivnimi pogodbami. V primeru da količnik za plače delovnega mesta ni bil naveden v teh aktih, ga je delodajalec lahko določil sam s svojim aktom. Skozi celotno obdobje uporabe zakona so ti količniki večinoma ostali nespremenjeni (Apohal, 2011, str. 156).

Del za delovno uspešnost pripada tistemu zaposlenemu, ki presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno obremenjen. Del plače za delovno uspešnost lahko znaša

²⁷ Ur. l. RS, št. 18/94, 13/95.

²⁸ Ur. l. RS, št. 48/92.

²⁹ Glej prilogo ZRPJZ, tabela 1 – količniki za določanje osnovnih plač.

največ 20 % osnovne plače, omejitev pa ne velja za funkcionarje in direktorje javnih zavodov (ZRPJZ, 17. člen).

Gre za variabilni del plače, ki ustvarja razlike med uslužbenci, saj sposobnejše, marljivejše, učinkovitejše uslužbenke stimulira, manj sposobne sili v slabši materialni položaj, hkrati pa jih spodbuja, da izboljšajo svoje delo ali da zapustijo delovno mesto. Tudi skupen obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti je omejen, določa ga 18. člen ZRPJZ, in sicer mesečno lahko znaša največ 3 % celotnih sredstev za plače v javnem zavodu oz. državnem organu.

Uvedena je bila tudi možnost za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, za izplačilo katere je bilo treba pridobiti soglasje ustanovitelja (ZRPJZ, 18. člen). Možnost tega izplačila se je v različnih dejavnostih uporabljala v različnem obsegu, pri uporabi pa so različna ministrstva uporabljala različne kriterije, kdaj so se določene dejavnosti javnih zavodov štete kot tržne.

Poleg dela za delovno uspešnost zaposlenim uslužbencem pripadajo tudi dodatki, ki so tudi variabilni del plače. ZRPJZ določa dodatek za delovno dobo, dodatek za manj ugodne delovne pogoje, ki se pojavlja občasno in ni upoštevan pri vrednotenju delovnega mesta, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času. Znotraj istega člena je določen tudi dodatek za funkcionarje, in sicer funkcionarju v državnem organu pripada v primerih, ki jih določa zakon, funkcijski dodatek (ZRPJZ, 19. člen). ZRPJZ je prepuščal dodatno ureditev dodatkov kolektivni pogodbi, zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom.

Obseg dodatkov se je tako postopno večal, praviloma se je njihovo povečanje dogajalo ciklično, in sicer ob povečanju v eni dejavnosti so z manjšimi časovnimi zamiki sledila še povečanja v drugih dejavnostih. Poleg uvedb številnih dodatkov je prihajalo tudi do razlikovanja v višini pri nekaterih »klasičnih« dodatkih (npr. za manj ugodne razmere), tudi pri obračunavanju so bile prisotne razlike, ponekod so se obračunavali na osnovno plačo, nekje pa na osnovno plačo, povečano za nekatere dodatke (Apohal, 2011, str. 157).

Z ZRPJZ je bila vzpostavljena precejšna togost pri določanju osnovnih plač javnih uslužbencev, saj bi za spremembo razmerij med plačami tipičnih delovnih mest potrebovali vsakokratno spremembo zakona. Do sprememb zakona ni prišlo, zato se je za ustrezno prilagajanje posameznih plač uvedla praksa določanja novih dodatkov. Število teh dodatkov je bilo izredno veliko, njihova višina pa je velikokrat tudi dosegla oz. preseгла polovico plače.

»Nekateri sindikati so bili pri borbi za višje plače manj uspešni (kultura, javna uprava, zdravstvena nega) od drugih (šolstvo) in nastali so občutki krivičnega obravnavanja, podcenjenosti oziroma »plačnih nesorazmerij«. Ob tem pa so plače v javnem sektorju rastle hitreje kot v zasebnem, kar je postavljalo pod vprašaj javnofinančno vzdržnost plačne politike« (Virant, 2009, str. 5).

Dodatno nepreglednost in neprimerljivost plač so povzročale najvišje plače v javnem sektorju, torej plače funkcionarjev, ki niso bile vključene v skupni sistem. Poleg ZPos so bile plače funkcionarjev urejene tudi v številnih zakonih, ki so urejali pristožnost in delovanje posameznih državnih organov. Na ta način se je neformalno izoblikoval poseben sistem plač funkcionarjev.

Osnova za določitev plač poslancev je bila povprečna mesečna plača na zaposlenega v gospodarstvu. Poslancem sta poleg funkcijskega dodatka pripadala še dodatek za delovno dobo³⁰. Takšen plačni sistem je veljal tudi za funkcionarje v pravosodju, za katere so bili vpeljani sistem napredovanja in nekateri drugi dodatki (Apohal, 2011, str. 159).

4.2 UREDITEV PO SEDAJ VELJAVNI ZAKONODAJI

Sedaj veljaven ZSPJS iz leta 2003 je prinesel in uvedel kar nekaj sprememb na področju plač v javnem sektorju. ZSPJS je določil strukturo plače javnih uslužbencev, ki je bila sicer identična ureditvi iz ZRPJZ, določen je tudi nov sistem obračunavanja in izplačevanja plač, določil je nove višine osnovnih plač, ukinil je količnike, namesto teh je uvedel nominalne zneske osnovnih mesečnih plač. Vse to so le nekatere glavne spremembe v novi ureditvi plačnega sistema v javnem sektorju.

ZSPJS je prvi zakon, ki velja za celoten javni sektor, za javne uslužbence in funkcionarje. Po ZSPJS je plača sestavljena iz osnovne plače, dela za delovno uspešnost in dodatkov.

Osnovna plača javnega uslužbenca je določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oz. naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen ali ga je pridobil z napredovanjem.

Osnovna plača funkcionarja je določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščena posamezna funkcija, oz. s plačnim razredom, ki ga je funkcionar pridobil z napredovanjem, če funkcionar lahko napreduje v skladu z zakonom (ZSPJS, 9. člen).

Za delovno mesto, naziv oziroma funkcijo pa se mesečna plača določi z uvrstitvijo delovnega mesta, naziva ali funkcije v plačni razred na skupni plačni lestvici. Vsak plačni razred ima določeno nominalno vrednost v evrih. Za večinski del javnega sektorja so delovna mesta uvrščena v plačne razrede s kolektivnimi pogodbami, manjši del pa je urejen z uredbami vlade ali akti drugih državnih organov.

ZSPJS določa, da so javni uslužbenci lahko upravičeni do redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela ter delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu³¹. Funkcionarji, za katere to določa zakon, so lahko

³⁰ Glej 24. člen ZPos.

³¹ Glej 21. člen ZSPJS.

upravičeni do redne delovne uspešnosti in delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela.

ZSPJS določa večji možni obseg napredovanja, kot ga je določal prejšnji plačni sistem. ZSPJS določa osem vrst dodatkov, nekateri pripadajo tako javnim uslužbencem kot funkcionarjem, nekateri pa samo javnim uslužbencem. Same vrste dodatkov so določene z zakonom, višine dodatkov pa so urejene s skupno KPJS.

4.2.1 RAZLOGI ZA NOVO UREDITEV

Poglavitni razlog za sprejem politične odločitve o pripravi nove ureditve na področju plač je bilo gibanje plač v javnem sektorju, še zlasti v letu 2001, plače in prispevki so v tem letu naraščali precej hitreje kot rast bruto družbenega proizvoda. Vendar to ni bil edini razlog za novo ureditev, tudi izredno nepregledna prejšnja ureditev sistema plač je bila precej kritična in tudi težko primerljiva. Prejšnja ureditev številna področja prepušča drugim zakonom, podzakonskim predpisom, splošnim aktom ter kolektivnim pogodbam, kar pa je bila napaka. Ureditev sistema plač je bila kar precej razkrojena na številne predpise in posledično zelo težko nadzorovana, še manj pa primerljiva. S takšno ureditvijo plač je bila vzpostavljena tudi precejšnja togost sistema, saj bi za spremembo razmerij med plačami tipičnih delovnih mest potrebovali vsakič novo spremenjeno zakonodajo, ostala delovna mesta so se bolj ali manj uvrščala okrog tipičnih delovnih mest in so prav tako bila v povezavi z njimi (Klinar in Korade, 2002, str. 9–10).

Presenetljiv je podatek, da je poleg ZRPJZ področje plač v javnem sektorju urejalo še več kot 40 predpisov, ki so bili sprejeti ob različnih obdobjih in na podlagi različnih načel. Na osnovi takšnega urejanja pa so se spremenila zakonsko urejena razmerja med plačami v javnem sektorju. Sistemski zakon je sicer ostal nespremenjen in se ni prilagajal spremembam družbenih razmer in zahtevam trga delovne sile, kljub temu pa se je za dvigovanje plač ter za ustrezno prilagajanje posameznih plač zahtevnosti dela uvedla praksa določanja novih dodatkov. Število dodatkov je bilo izredno veliko, prav tako pa se je z njimi porušilo razmerje, določeno v zakonu.

Poleg številnih predpisov, ki so urejala sistem plač v javnem sektorju, ter številnih dodatkov je dodatno nepreglednost in neprimerljivost celotnega sistema plač povzročilo dejstvo, da plače funkcionarjev niso urejene oz. vključene v skupni sistem. Plače funkcionarjev so sicer bile vezane na ureditev plač poslancev ali so se vsaj zgledovale po tej ureditvi, vendar so v večini primerov bile urejene v vsakem zakonu posebej. Morda nehote, ampak tako se je neformalno izoblikoval še nov sistem plač funkcionarjev, ki temelji na drugačnih temeljih in pravilih za določanje plač (Klinar in Korade, 2002, str. 11).

Glede na to, da je bila nepregledna ureditev najvišjih plač v javnem sektorju ter da je njihova dinamika naraščanja drugačna in da so se določene skupine javnih uslužbencev zgledovale po določenih skupinah funkcionarjev (na primer primerjava plač zdravnikov,

sodnikov ipd.), se je neobvladljivost plač le še stopnjevala (Klinar in Korade, 2002, str. 11).

V evropskih državah ureditve plačnih sistemom izhajajo iz načela enotnega urejanja plač javnih uslužbencev. Številne težave, ki se pojavljajo pri delovanju javnih uslužbencev, je mogoče reševati prav na skupnih temeljih, ki urejajo to področje. Zaradi pomanjkanja oz. odsotnosti skupnih temeljev in nezmožnosti reševanja težav pa prihaja do iskanja in uveljavljanja nesistemskih rešitev (Klinar in Korade, 2002, str. 12).

ZRPJZ ni dopuščal reševanja sprememb razmerij med plačami znotraj plačnega sistema, dopuščal pa je možnost uporabe neomejenega število dodatkov. Rečemo lahko, da je bila v tem primeru uporabljena nesistemska rešitev (Klinar in Korade, 2002, str. 12).

Čeprav je na ta način prihajalo do drastičnega povečanja plač javnih uslužbencev, ni mogoče kar očitati nepravilnosti ali neustreznosti plačnega sistema, saj so morda nastala razmerja dobro ali še celo bolje prikazala dejansko zahtevnost delovnih mest ter okoliščin na trgu delovne sile. Pomembno je tudi vedeti, da postavljanja razmerij med plačami ne moremo obravnavati relativno ter da je treba upoštevati določene kriterije, ki se nanašajo na zahtevnost delovnega mesta, na primer stopnjo zahtevane izobrazbe, potrebna dodatna znanja, posebna pooblastila, odgovornost itd. Pomembna so tudi razmerja na trgu delovne sile, saj se sredstva za plače v javnem sektorju črpajo iz državnega proračuna in bi bilo nesmotrno previsoko plačevati javne uslužbenke na določenih delovnih mestih, na katerih bi bila mogoča zaposlitev tudi ob določitvi nižje plače. Ne gre pa izključiti možnosti, da je v primeru pomanjkanja določenih profilov za zasedbo delovnih mest treba omogočiti tudi povišanje posamezne plače (Klinar in Korade, 2002, str. 12).

Povečevanje plač s predpisi ali s kolektivnimi pogodbami so večinoma opravičevali z abstraktnimi navedbami, da je treba odpraviti nastala nesorazmerja med plačami, da plače zaostajajo za drugimi deli javnega sektorja, da katera od značilnosti delovnega mesta ni pravilno ovrednotena. Povečevanje plač pa ne bi smelo temeljiti le na abstraktnih navedbah, ampak na bolj objektivnejših kriterijih (Klinar in Korade, 2002, str. 12–13).

Pravzaprav bi lahko rekli, da so razlogi za novo pravno ureditev sistema plač v javnem sektorju nastali na oceni stanj s področja plač.

4.2.2 CILJI NOVE UREDITVE

Cilji nove ureditve so štirje, in sicer so določeni v 1. členu ZSPJS:

- doseči skupen plačni sistem za javne uslužbenke in funkcionarje,
- odpraviti ugotovljena nesorazmerja v osnovnih plačah,
- doseči sistemsko fleksibilnost na področju napredovanja, delovne uspešnosti in dodatkov ter
- imeti sistemsko preglednost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ.

Prvi cilj je usmerjen v večjo pravičnost med plačami znotraj javnega sektorja. Omenjeni cilj skuša zakon doseči na podlagi I. in II. poglavja. Za samo oblikovanje skupnega plačnega sistema za javne uslužbence in funkcionarje so ključnega pomena definicije novih pojmov tega sistema (Klinar in Korade, 2002, str. 16). Kateri so novi pojmi tega sistema in kakšne so njihove definicije, bom prikazala v enem od podpoglavij.

Odprava nesorazmerij med plačami je ena od najbolj izrazitih zahtev reprezentativnih sindikatov, ta ustreznost med razmerji plač bo izvedena preko primerjave osnovnih plač v javnem sektorju. ZSPJS v III. in IV. poglavju določa okvir za določitev največjega dela plače, to je osnovne plače. Snovalci sprememb in dopolnitev ZSPJS so zagovarjali stališče, da bi plače urejale kolektivne pogodbe za vse dejavnosti javnega sektorja. Na podlagi kolektivnih pogodb bi zagotovili večjo preglednost nad nesorazmernostjo plačnega sistema, s tem bi zasledovali tudi boljše pravičnost pri določanju plač (Klinar in Korade, 2002, str. 23).

Osnovna plača je vezana na delovno mesto, naziv in funkcijo, kar v sam sistem vnaša togost, zato je treba poskrbeti tudi za gibkost sistema, ki je potrebna za motiviranje javnih uslužbencev in funkcionarjev kakor tudi za uspešno vodenje javnofinančne politike. ZSPJS skuša to gibkost zasledovati v določbah o napredovanju, o delovni uspešnosti in o dodatkih, in sicer so te določbe opredeljene v V., VI. in VII. poglavju. Gre za dele plače, ki so vezani na posameznega javnega uslužbenca ali funkcionarja, izražajo posameznikovo uspešnost pri delu in dodatne obremenitve. Cilj je usmerjen v večjo učinkovitost javnega sektorja (Klinar in Korade, 2002, str. 46).

Četrty cilj teži bolj k varčevanju javnega sektorja, ki se jo skuša doseči z načinom financiranja odprave nesorazmerij med osnovnimi plačami v javnem sektorju. ZSPJS tako tudi vsebuje določbe o postopku spreminjanja razponov med najnižjo in najvišjo plačo oz. razmerja med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami. To je razvidno predvsem iz zadnjih poglavjih, začeniši z VIII. poglavjem (Klinar in Korade, 2002, str. 62).

ZSPJS zagotavlja javnost podatkov o plačah na posameznih delovnih mestih, funkcijah in v nazivih. Podatka o višini dodatka za delovno dobo pa ne določa kot javnega, saj je vezan na konkretnega posameznika. Glede na to, da so javnosti dostopni vsi drugi podatki, je ocenjeno, da javnost podatkov ne bo bistveno pomanjkljiva. Razumljivo je, da izjemoma plače javnih uslužbencev v obveščevalnih in varnostnih službah niso javne, saj je zagotovljena tajnost podatkov in delovanja teh služb zaradi obrambnih in varnostnih interesov države (Klinar in Korade, 2002, str. 65).

4.2.3 OBSEG VELJAVE

ZSPJS v 1. členu določa, da ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju. S to določbo določa osebni vidik veljave, torej so znotraj osebnega obsega vsi javni uslužbenci zaposleni v javnem sektorju ter funkcionarji v državnih organih

in organih lokalnih skupnosti. V istem členu navaja tudi organizacijski vidik, in sicer pravi, da sistem plač velja za javni sektor.

V naslednjem členu opredeljuje javni sektor, torej lahko rečemo, da v organizacijski obseg veljave sodijo državni organi in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti.

Po ZSPJS v javni sektor ne sodijo javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oz. prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (ZSPJS, 1. odst. 2. člena).

4.2.4 TEMELJNI POJMI PO ZSPJS

Za vzpostavitev skupnega plačnega sistema za javne uslužbence in funkcionarje je ZSPJS definiral nove pojme. Definicije določenih pojmov so bile že opredeljene, zato so v nadaljevanju opredeljeni predvsem novi pojmi, ki jih je uvedel ZSPJS. Določeni so v 2. členu ZSPJS.

4.2.4.1 Uporabniki proračuna

ZSPJS uporabnike proračuna loči na neposredne in posredne uporabnike. Neposredni uporabniki so tisti, katerih plače se obračunavajo in izplačujejo neposredno iz državnega proračuna oz. proračuna lokalnih skupnosti. ZSPJS neposredne uporabnike razvršča na nevladne, vladne, pravosodne proračunske uporabnike ter občine, združenja občin, krajevne skupnosti in druge ožje dele občin.

Posredni uporabniki proračuna pa so tisti, ki jim sredstva za plače v celoti ali deloma zagotavlja državni proračun oz. proračun lokalnih skupnosti. ZSPJS med posredne uporabnike uvršča javne zavode in druge izvajalce javnih služb, javne agencije, sklade socialnega zavarovanja, javne sklade, proračunske sklade in posebne račune na ravni občin ter zbornice (ZSPJS, 2. odst. 2. člena).

4.2.4.2 Katalog delovnih mest

Katalog delovnih mest in nazivov – že iz samega naslova pojma lahko sklepamo, da gre za obliko seznama, in sicer seznam vseh funkcij in sistemiziranih delovnih mest in nazivov v javnem sektorju (ZSPJS, 5. odst. 2. člena).

Katalog ni pravni akt, ampak seznam, ki vsebuje (ZSPJS, 4. odst. 7. člena):

- zaporedno številko funkcije, delovnega mesta in naziva,
- šifro funkcije ali delovnega mesta,
- ime funkcije ali delovnega mesta,
- tarifni razred delovnega mesta,
- šifro naziva,

- ime naziva,
- plačni razred funkcije ali delovnega mesta ali plačni razred naziva brez napredovanja,
- najvišji plačni razred funkcije ali delovnega mesta ali naziva, ki ga je mogoče doseči z napredovanjem.

4.2.4.3 Sistemizacija delovnih mest

Sistemizacija je akt, na podlagi katerega se določijo delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprav lokalnih skupnosti oz. vseh oseb javnega prava. Sistemizacija mora biti v skladu z notranjo organizacijo, vsebovati pa mora opise pogojev za zasedbo delovnih mest in nalog na posameznih delovnih mestih in plačne razrede (ZSPJS, 6. odst. 2. člena).

4.2.4.4 Delovno mesto

ZSPJS delovno mesto v organizacijski strukturi določa kot najnižjo organizacijsko enoto, ki ima v okviru delovnega ali poklicnega področja opredeljene glavne naloge (ZSPJS, 7. odst. 2. člena).

4.2.4.5 Naziv

Naziv je poimenovanje, ki ga javni uslužbenec pridobi z imenovanjem, izvolitvijo, podelitvijo ali z napredovanjem, ki je skladno z zakonom (ZSPJS, 8. odst. 2. člena).

4.2.4.6 Zahtevnost delovnega mesta

Zahtevnost delovnega mesta, naziva in funkcije se uporablja za določanje osnovnih plač na plačni lestvici. Določa se z zahtevnostjo nalog, zahtevano strokovno izobrazbo, potrebnimi dodatnimi znanji in izkušnjami, odgovornostjo, pooblastili in omejitvami, psihofizičnimi in umskimi napori ter vplivi okolja (ZSPJS, 9. odst. 2. člena).

4.2.4.7 Plačna skupina

Plačna skupina je sestavljena iz funkcije, delovnega mesta in nazivov, značilnih za dejavnost, oz. gre za istovrstna delovna mesta v vseh dejavnostih. Plačne skupine se delijo na plačne podskupine glede na skupne značilnosti funkcij, delovnih mest in nazivov. Plačne skupine in podskupine pa skupaj predstavljajo osnovno členitev funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju (ZSPJS, 10. odst. 2. člena).

4.2.4.8 Plačna lestvica

Plačna lestvica določa najnižji in najvišji plačni razred, določa osnovno plačo določenega razreda oz. osnovni plačni razpon za celotni javni sektor. Plačna lestvica je torej sestavljena iz plačnih razredov (ZSPJS, 11. odst. 2. člena).

4.2.4.9 Plačni razred

Plačni razred je sestavni del plačne lestvice in določa eno od ravni osnovnih plač v javnem sektorju (ZSPJS, 12. odst. 2. člena).

4.2.4.10 Osnovna plača

Osnovna plača je del plače, ki ga prejme javni uslužbenec ali funkcionar za opravljeno delo v posameznem mesecu na posameznem delovnem mestu, funkciji ali nazivu (ZSPJS, 13. odst. 2. člena).

4.2.4.11 Del plače za delovno uspešnost

Del plače za delovno uspešnost je del plače, do katerega je upravičen javni uslužbenec in funkcionar v primeru nadpovprečno uspešno opravljenega dela (ZSPJS, 14. odst. 2. člena).

4.2.4.12 Dodatki

Dodatki so del plače za javne uslužbenke in funkcionarje za posebne pogoje, nevarnost in obremenitve, ki niso bile upoštevane pri vrednotenju delovnega mesta, funkcije ali naziva (ZSPJS, 15. odst. 2. člena).

4.3 POSAMEZNI ELEMENTI PLAČNEGA SISTEMA

ZSPJS v 5. členu določa, da je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

4.3.1 OSNOVNA PLAČA

Osnovna plača se nanaša na konkretnega delavca, na posamezno pogodbo o zaposlitvi ali posamezno funkcijo. Osnovna plača je del plače, ki jo prejema javni uslužbenec in funkcionar na posameznem delovnem mestu v polnem delovnem času v posameznem mesecu (Tičar in Rakar, 2011, str. 372).

Po ZSPJS se plače javnih uslužbencev in funkcionarjev določajo pri uporabnikih proračuna (ZSPJS, 1. odst. 3. člena).

»Obseg sredstev za plače za posamezno proračunsko leto se v finančnih načrtih uporabnikov proračuna, upoštevaje število javnih uslužbencev in funkcionarjev v skladu s sprejetim programom dela, njihove osnovne plače, vključno s predvidenimi napredovanji, obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti in obseg sredstev za dodatke po zakonih, podzakonskih predpisih in kolektivnih pogodbah, določa v skladu z določili tega zakona« (ZSPJS, 4. člen).

Plača se določi s pogodbo o zaposlitvi, odločbo oz. sklepom, tako da se določi plačni razred in druge sestavine plače v skladu z ZSPJS, s predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, ter kolektivnimi pogodbami. Ob izročitvi pisnega predloga pogodbe o zaposlitvi, odločbe oz. sklepa je delodajalec dolžan javnemu uslužbencu ali funkcionarju podati pisno obrazložitev, ki pojasnjuje podlago za določitev njegove plače ter višino njenih posameznih delov. Javnemu uslužbencu ali funkcionarju se ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, ter kolektivnimi pogodbami. V primeru spremembe plače, ki nastane kot posledica spremembe zakona, predpisa in drugega akta, delodajalec obvesti javnega uslužbenca ali funkcionarja o spremembi plače s pisnim obvestilom in mu hkrati izroči pisni predlog ustreznega aneksa k pogodbi o zaposlitvi, odločbi oz. sklepu, najkasneje v 15 dneh po uveljavitvi tega akta ali kolektivne pogodbe (ZSPJS, 3. člen).

Z osnovno plačo se ovrednoti delovno mesto oz. naziv na podlagi naslednjih kriterijev³²:

- strokovne usposobljenosti (strokovna izobrazba, dodatna znanja, delovne izkušnje),
- odgovornosti (za rezultate lastnega dela, za vodenje),
- napora (umski, psihični in fizični),
- vplivi okolja in
- omejitve, prepovedi in pooblastila.

Pri določanju osnovnih plač je pomembna tudi uvrstitev delovnih mest in nazivov v tarifne razrede, teh je devet. Ta delitev je opravljena glede na stopnjo izobrazbe, ki se zahteva za določeno delovno mesto (ZSPJS, 8. člen).

V prvi tarifni razred se uvrščajo delovna mesta, za katera je potrebna nepopolna osnovna šola. Višja kot je stopnja izobrazbe, v višji razred se uvršča javni uslužbenec, kar je razvidno tudi iz tabele 3.

³² Kriterije določa Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje delovnih mest in nazivov v plačne razrede (v nadaljevanju KPSM), Ur. l. RS, št. 57/08, 14. člen.

Tabela 3: Tarifni razredi in ravni potrebne usposobljenosti

Tarifni razred	Uspešno končano izobraževanje oziroma pridobljena usposobljenost, ki je praviloma potrebna za opravljanje delovnih nalog	Raven izobrazbe
I.	- nepopolna nižja stopnja osnovnošolske izobrazbe - popolna nižja stopnja osnovnošolske izobrazbe - nepopolna višja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11001 11002 11003
II.	- popolna višja stopnja osnovnošolske izobrazbe	12001
III.	- nižja poklicna izobrazba	13001
IV.	- srednja poklicna izobrazba	14001
V.	- srednja strokovna izobrazba	15001
	- srednja splošna izobrazba	15002
VI.	- višja strokovna izobrazba	16101
	- višješolska izobrazba (prejšnja)	16102
VII/1.	- specializacija po višješolski izobrazbi (prejšnja)	16201
	- visokošolska strokovna izobrazba (prejšnja)	16202
	- visokošolska strokovna izobrazba	16203
	- visokošolska univerzitetna izobrazba	16204
VII/2.	- specializacija po visokošolski izobrazbi (prejšnja)	17001
	- visokošolska univerzitetna izobrazba (prejšnja)	17002
	- magistrska izobrazba	17003
VIII.	- specializacija po univerzitetni izobrazbi (prejšnja)	18101
	- magisterij znanosti (prejšnji)	18102
	- državni pravniški izpit - specializacija v zdravstvu	
IX.	- doktorat znanosti (prejšnji)	18201
	- doktorat znanosti	18202

Vir: ZSPJS (2011, 8. člen).

Najnižji možni plačni razred brez napredovanja za posamezni tarifni razred se določi s KPJS (ZSPJS, 2. odst. 8. člena).

Tabela 4: Najnižji plačni razredi za posamezen tarifni razred

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

Vir: KPJS (2008, 15. člen).

Osnovna plača javnega uslužbenca ali funkcionarja je določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oz. posamezna funkcija³³. Plačno lestvico sestavlja 65 plačnih razredov. Osnovna plača je višina zneska plačnega razreda na plačni lestvici.

Nominalne vrednosti plačnih razredov se usklajujejo enkrat letno na podlagi prilagajanja makroekonomskim okoliščinam in dogovora med socialnimi partnerji. Vrednosti plačnih razredov se za javne uslužbence določi s KPJS, za funkcionarje pa z ZSPJS. Višina uskladitve mora biti enaka za javne uslužbence in funkcionarje (ZSPJS, 5. člen).

³³ Glej 9. člen ZSPJS.

Tabela 5: Plačna lestvica, veljavna od 1. januarja 2011

Plačni razred	Osnovna plača (v EUR)	Plačni razred	Osnovna plača (v EUR)
1	478,67	30	1.492,83
2	497,83	31	1.552,54
3	517,73	32	1.614,63
4	538,45	33	1.679,22
5	559,98	34	1.746,39
6	582,39	35	1.816,24
7	605,66	36	1.888,90
8	629,90	37	1.964,45
9	655,11	38	2.043,03
10	681,31	39	2.124,76
11	708,56	40	2.209,76
12	736,9	48	3.024,18
13	766,37	49	3.145,15
14	797,03	50	3.270,96
15	828,91	51	3.401,80
16	862,07	52	3.537,87
17	896,56	53	3.679,38
18	932,42	54	3.826,57
19	969,71	55	3.979,62
20	1.008,50	56	4.138,79
21	1.048,85	57	4.304,37
22	1.090,80	58	4.476,53
23	1.134,43	59	4.655,59
24	1.179,81	60	4.841,81
25	1.226,99	61	5.035,48
26	1.276,08	62	5.236,91
27	1.327,11	63	5.446,38
28	1.380,20	64	5.664,24
29	1.435,41	65	5.890,80

Vir: ZSPJS (2011, Priloga 1).

V prvih nekaj razredov ni uvrščeno nobeno delovno mesto ali funkcija, saj delodajalec ne sme izplačati nižje plače, kot je v skladu z minimalno plačo, ki je določena na podlagi Zakona o minimalni plači³⁴, in objavljenim Zneskom minimalne plače³⁵, ki znaša za delo, opravljeno s polnim delovnim časom, od 1. januarja 2012 763,06 evrov, kar v neto znesku pomeni 584,29 evrov (MDDSZ, 2012).

³⁴ Ur. l. RS, št. 13/10.

³⁵ Ur. l. RS, št. 5/12.

Kot je že bilo omenjeno, se v pretežni meri vsa delovna mesta oz. nazivi uvrščajo v plačne razrede s kolektivnimi pogodbami, na podlagi plačnih razredov pa dobimo osnovno plačo za posamezno delovno mesto oz. naziv iz plačne lestvice.

ZSPJS sam določa osnovne plače funkcionarjev, določene s plačnim razredom, v katerega je uvrščena posamezna funkcija, oz. s plačnim razredom, ki ga je funkcionar pridobil z napredovanjem (ZSPJS, 9. člen). Uvrstitve posameznih funkcij v plačne razrede so določene v prilogi 3 ZSPJS. V spodnjih dveh tabelah sta za primer prikazane funkcije v plačnih podskupinah A1 in A2.

Tabela 6: Plačni razredi funkcij plačne podskupine A1

Šifra funkcije	Funkcija	Plačni razred
A010101	Predsednik republike	65
A010201	Predsednik vlade	65
A010210	Minister	62–64
A010240	Državni sekretar	59–61
A010220	Generalni sekretar vlade	62
A010105	Generalni sekretar predsednika republike	57
A010110	Vodja kabineta predsednika republike	56
A010115	Namestnik generalnega sekretarja predsednika republike	56
A010120	Svetovalec predsednika republike	55

Vir: ZSPJS (2011, Priloga 3a).

Tabela 7: Plačni razredi funkcij plačne podskupine A2

Šifra funkcije	Funkcija	Plačni razred
A020101	Predsednik državnega zbora	65
A020105	Podpredsednik državnega zbora	62
A020110	Poslanec evropskega parlamenta	62
A020120	Poslanec	55–62
A020107	Generalni sekretar državnega zbora	60
A020201	Predsednik državnega sveta	64
A020205	Sekretar državnega sveta	54

Vir: ZSPJS (2011, Priloga 3b).

Javnim uslužbencem in funkcionarjem poleg plače pripadajo tudi nekatere druge materialne pravice po predpisih in kolektivnih pogodbah. Najpomembnejši pravici sta regres³⁶ in nadomestilo stroškov za prevoz in prehrano³⁷, ki pa nista sestavni del plače (Virant, 2009, str. 239).

4.3.2 DELOVNA USPEŠNOST

Delovna uspešnost je sestavni del plače zaposlenih v javnem sektorju, in sicer gre za variabilni del plače. Predstavlja fleksibilnost plačnega sistema, s katero želijo motivirati zaposlene za boljše opravljanje njihovega dela. ZSPJS v 21. členu določa tri vrste delovne uspešnosti, do katerih so upravičeni javni uslužbenci, to so redna delovna uspešnost, delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

Funkcionarji, za katere to določa zakon, so lahko upravičeni tudi do redne delovne uspešnosti in delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela (ZSPJS, 2. odst. 21. člena).

4.3.2.1 Redna delovna uspešnost

Obseg sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti znaša največ 2 % in ne več kot 5 % letnih sredstev za osnovne plače.

ZSPJS v 22.a členu navaja, da del plače za redno delovno uspešnost pripada javnemu uslužbencu, ki pri opravljanju svojih rednih delovnih nalog dosega nadpovprečne rezultate, v obdobju, za katerega se izplačuje plača. Ta del plače lahko znaša največ dve osnovni mesečni plači, za osnovo se upošteva višina osnovne mesečne plače v decembru preteklega leta. Izplača se najmanj dvakrat letno, razen če ni z aktom, izdanim na podlagi zakona, predpisano drugače.

Del plače za delovno uspešnost se določi na podlagi meril in kriterijev, dogovorjenih s KPJS. Kriteriji za določitev redne delovne uspešnosti so znanje in strokovnost, kakovost in natančnost, odnos do dela in delovnih sredstev, obseg in učinkovitost dela in inovativnost (KPJS, 31. člen).

Vsak posamezni kriterij za ugotavljanje delovne uspešnosti je ovrednoten z eno točko, ki pomeni doseganje nadpovprečnih rezultatov pri posameznem kriteriju. Seštevek števila teh točk je podlaga za določitev višine dela za redno delovno uspešnost javnega uslužbenca (KPJS, 32. člen).

³⁶ Regres je za javne uslužbence in funkcionarje urejen s KPJS.

³⁷ Povračilo stroškov podrobneje ureja Uredba o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih, Ur. l. RS, št. 95/06, 16/07.

Za izračun redne delovne uspešnosti je predpisan poseben obrazec, ki je priloga KPJS. Vanj se vpiše ime in priimek zaposlenega, tarifni in plačni razred, seštevek osnovnih plač v ocenjevalnem obdobju, ocene nadpovprečnih delovnih rezultatov ter njihov seštevek, izračun redne delovne uspešnosti, izplačilo višine redne delovne uspešnosti in najvišje možno izplačilo.

4.3.2.2 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

ZSPJS v 22.d členu določa, da uporabniki proračuna lahko v primerih, ki jih določa ta zakon, izplačujejo sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela nad omejitvijo iz 22. člena, če imajo za ta namen na razpolago sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte.

Kateri so ti posebni projekti, za izvajanje katerih je dovoljeno izplačevati del plače za delovno uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, za javne uslužbence določi vlada z aktom, za javne uslužbence drugega državnega organa pa akt drugega državnega organa, če so za to zagotovljena namenska sredstva v proračunu.

Javnemu uslužbencu se lahko izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v mesecu, če je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna. Pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik oz. direktor uporabnika proračuna za posamezen mesec na osnovi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in predstojnikom oz. direktorjem ali javnim uslužbencem, pooblaščenim za organizacijsko obdobje, ki ga skleneta za daljše obdobje (ZSPJS, 22.e člen).

Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence³⁸ je bila sprejeta na osnovi 22.e člena ZSPJS. Uredba določa merila, pogoje in obseg dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence. Poleg javnih uslužbencev uredba velja oz. določa tudi pogoje, merila in obseg dela plače za javne uslužbence v pravosodnih organih.

Javnim uslužbencu se lahko izplača del plače za delovno uspešnost v posameznem mesecu, in sicer pod pogoji:

- če pri upravljanju rednega dela, ki ga javni uslužbenec opravlja tudi sicer, v določenem obdobju opravi še več. Do opravljanja takšnih del pride v primeru odsotnosti drugih javnih uslužbencev ali v primeru, ko gre za dela, ki jih je treba opraviti po prerazporeditvi nalog, nezasedenih delovnih mest. Te naloge oziroma dela sodijo v načrtovan okvir sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna;

³⁸ Ur. l. RS, št. 53/08, 89/08.

- povečan obseg dela se lahko pojavi tudi v okviru sodelovanja izvajanja posebnega projekta, ki ga določi Vlada RS in za katerega so zagotovljena dodatna sredstva. Takšne naloge oziroma projekti so bili odprava čakalnih vrst, sodnih zaostankov ipd.

Vendar lahko tudi pristojni organ z internim aktom podrobneje določi merila in postopek za določitev dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela (Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, 2. člen).

Povečan obseg dela v okviru sodelovanja in izvajanja pri posebnem projektu se financira iz sredstev, ki jih je zagotovil financer projekta, ki ga je s svojim aktom določila Vlada RS (Uredba o redni delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, 3. člen).

Višina dela plačila za plačilo iz imenovane delovne uspešnosti lahko znaša za javne uslužbenca največ 20 odstotkov osnovne plače. V primeru da se javnemu uslužbencu izplača tudi plačilo iz naslova in sredstev posebnega projekta, lahko del plače skupno znaša največ 50 odstotkov njegove osnovne plače. Za direktorje znaša del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela največ 10 odstotkov od njihove osnovne plače (Uredbe o redni delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, 4. člen).

4.3.2.3 Delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu

Delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu lahko izplačujejo le uporabniki proračuna, ki poleg sredstev za izvajanje javne službe pridobivajo tudi sredstva s prodajo storitev in blaga na trgu. Del tako pridobljenih sredstev lahko uporabijo za plačilo delovne uspešnosti in s tem povečajo obseg sredstev, ki ga navaja 22. člen ZSPJS (ZSPJS, 22.i člen).

Za uporabo sredstev, pridobljenih s prodajo blaga in storitev na trgu, mora uporabnik proračuna izpolnjevati pogoje, ki so določeni v 22.j členu:

- opravlja storitve javne službe v dogovorjenem obsegu in kakovosti na podlagi sprejetih programov dela, katerih sestavni del je obseg posamezne javne službe, ki ga je potrdil financer in finančni načrt za izvajanje posamezne javne službe, oz. v skladu s pogodbo o opravljanju storitev javne službe,
- v letnem poročilu za preteklo leto izkazuje izravnane prihodke in odhodke za izvajanje javne službe, razen v izjemnih primerih, določenih z uredbo,
- v letnem poročilu za preteklo leto izkazuje vsaj izravnane prihodke in odhodke od prodaje blaga in storitev na trgu,
- ima sprejet celoten program dela in celoten finančni načrt za tekoče leto,
- ima normative za delitev stroškov, ki nastanejo pri opravljanju javne službe oz. prodaji blaga in storitev na trgu.

Vlada RS je za podrobnejšo ureditev in boljše razumevanje omenjene delovne uspešnosti sprejela Uredbo o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu³⁹.

Uporabnik proračuna izkazuje izpolnjevanje zgoraj omenjenih pogojev tako, da v letnem poročilu za preteklo leto, ki ga je sprejel organ upravljanja (Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, 7. člen):

- izkazuje izravnane prihodke in odhodke za izvajanje javne službe na obrazcu AOP 689, stolpec 4,
- izkazuje vsaj izravnane prihodke in odhodke od prodaje blaga in storitev na trgu na obrazcu AOP 689, stolpec 5.

Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v 3. členu določa, da obseg sredstev za plačilo te delovne uspešnosti določi minister s pravilnikom in sme znašati največ 60 % razlike med prihodki in odhodki preteklega leta od prodaje blaga in storitev na trgu. Na področju kulturnih dejavnosti pa dodatno največ 25 % nejavnih prihodkov preteklega leta iz izvajanja javne službe.

Prihodki od prodaje blaga in storitev na trgu so prihodki, ki jih je uporabnik proračuna pridobil z dejavnostjo, ki jo je opravljal poleg javne službe, kot je opredeljena v področnih zakonih, nacionalnih programih in njegovem ustanovitvenem aktu. Sem sodijo tudi prihodki, ki jih je uporabnik proračuna pridobil na podlagi projektov na javnih razpisih iz mednarodnih projektov. V prihodke iz prodaje blaga in storitev na trgu se na področju kulturnih dejavnosti štejejo tudi nekateri nejavni prihodki za izvajanje javne službe, pridobljeni s prodajo blaga in storitev v okviru javne službe, za katero je uporabnik proračuna ustanovljen in je opredeljena v področnih zakonih ali nacionalnih programih ali ustanovitvenem aktu ali drugem aktu ustanovitelja (Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, 6. člen).

4.3.3 DODATKI

Dodatki so opredeljeni kot del plače javnega uslužbenca za posebne pogoje, obremenitve in nevarnosti, ki niso bile upoštevane pri vrednotenju osnovne plače delovnega mesta, funkcije ali naziva. Dodatki so pomemben variabilni del plače javnega uslužbenca ali funkcionarja.

ZSPJS v 23. členu določa osem vrst dodatkov, ki pripadajo javnim uslužbencem, in sicer položajni dodatek, dodatek na delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne pogoje, ki niso upoštrevani v osnovni plači, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštrevane v osnovni plači, ter dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času.

³⁹ Ur. l. RS, št. 69/08, 97/09.

Funkcionarjem pripada le dodatek za delovno dobo, izjema so sodniki, državni tožilci in državni pravobranilci, ki jim pripadajo enaki dodatki kot javnim uslužbencem (ZSPJS, 3. odst. 23. člena).

Dodatki so določeni v nominalnem znesku ali v odstotku, v primeru da ni določenega nominalnega zneska, se za obračun vzame osnovna plača javnega uslužbenca ali funkcionarja.

Višina dodatkov se za javne uslužbence določi s KPJS, za funkcionarje je določena neposredno z zakonom.

4.3.3.1 Položajni dodatek

Položajni dodatek je del plače, ki pripada javnim uslužbencem ali funkcionarjem iz tretjega odstavka 23. člena⁴⁰, ki izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela kot notranje organizacijske enote, vrednotenje teh nalog pa ni vključeno v osnovno plačo delovnega mesta, naziva ali funkcije. Položajni dodatek znaša najmanj 5 % in največ 12 % glede na osnovno plačo (ZSPJS, 24. člen).

Položajni dodatek je urejen tudi z Uredbo o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence⁴¹, in sicer določa, komu pripada položajni dodatek, kriterije za določitev višine in samo višino položajnega dodatka.

Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka v tretjem odstavku 3. člena določa, da položajni dodatek pripada javnemu uslužbencu v primerih, ko je v posamezni organizacijski enoti na sistemiziranih delovnih mestih zaposlenih najmanj pet javnih uslužbencev, vključno z javnim uslužbencem, ki izvršuje pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela v notranji organizacijski enoti.

Znotraj istega člena v naslednjem odstavku določa, da javnim uslužbencem pripada položajni dodatek tudi, če je v notranji organizacijski enoti na sistemiziranih delovnih mestih zaposlenih manj kot pet, vendar ne manj kot trije javni uslužbenci, vključno z javnim uslužbencem, ki izvršuje pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela v notranji organizacijski enoti v primerih, ko gre za:

- delovna mesta v plačni skupini J,
- zaposlene v Slovenski vojski, kadar se oblikujejo delovne, začasne, bojne in operativne skupine, katerih organizacija in vodenje sta določena v splošnem ali drugem aktu delodajalca, ali

⁴⁰ ZSPJS, 23. člen: »(3) Ne glede na prejšnji odstavek sodnikom, državnim tožilcem in državnim pravobranilcem pripadajo tudi dodatki za dvojezičnost, položajni dodatek, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času in za pripravljenost.«

⁴¹ Ur. l. RS, št. 57/08, 85/10.

- zaposlene v Policiji, kadar se oblikujejo operativne skupine v Specialni enoti in v Nacionalnem preiskovalnem uradu, katerih organizacija in vodenje sta določena v splošnem ali drugem aktu delodajalca, ali
- zaposlene v Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, kadar se oblikujejo operativne skupine, katerih organizacija in vodenje sta določena v splošnem ali drugem aktu delodajalca.

Tabela 8: Določitev višine položajnega dodatka glede na število zaposlenih na sistemiziranih delovnih mestih

Število zaposlenih na sistemiziranih delovnih mestih in v nazivih v notranji organizacijski enoti	Odstotek položajnega dodatka
41 ali več	12 % osnovne plače
31 do 40	10 % osnovne plače
11 do 30	8 % osnovne plače
do 10	5 % osnovne plače

Vir: Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbenke (2010, 4. člen).

4.3.3.2 Dodatek za delovno dobo

Dodatek za delovno dobo je pomemben dodatek za zaposlene v javnem sektorju, še zlasti za funkcionarje. S tem delom plače oz. dodatkom se vrednotijo delovne izkušnje, pridobljene v celotni dobi javnega uslužbenca ali funkcionarja. Višina dodatka za delovno dobo je določena s KPJS. Funkcionarjem pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 % od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe.

Dodatek za delovno dobo se funkcionarkam poveča za 0,10 % za vsako zaključeno leto delovne dobe nad 25 let (ZSPJS, 25. člen).

KPJS določa dodatek za delovno dobo za javne uslužbenke v isti višini⁴² kot sam ZSPJS za funkcionarje.

⁴² KPJS, 35. člen: »Javnemu uslužbencu pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 % od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe. Dodatek za delovno dobo iz prejšnjega odstavka se javnim uslužbenkam poveča za 0,10 % za vsako zaključeno leto delovne dobe nad 25 let. V primeru da v skladu z zakonodajo pride do izenačitve dolžine pokojninske dobe za ženske in moške, se javnim uslužbenkam preneha izplačevati povečani dodatek iz tega odstavka.«

4.3.3.3 Dodatek za mentorstvo

ZSPJS ureditev dodatka za mentorstvo prepušča KPJS, kar je določeno v 26. členu. Dodatek za mentorstvo pripada javnemu uslužbencu, ki je poleg svojega rednega dela zadolžen za uvajanje pripravnikov, specializantov in delavcev na usposabljanju, za vsako s programom ali normativom določeno mentorsko uro. Dodatek se obračuna le za obdobje mentorstva, in sicer v višini 20 % od urne postavke osnovne plače mentorja (KPJS, 36. člen).

4.3.3.4 Dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat

Tudi dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat je urejen samo s KPJS, v 37. členu. Dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat pripada javnim uslužbencem le v primeru, če izobrazba, pridobljena s specializacijo, magisterijem ali doktoratom v veljavnem aktu o sistemizaciji delovnih mest, ni opredeljena kot pogoj za zasedbo delovnega mesta ali za pridobitev naziva. Pridobljena izobrazba pa mora biti na poklicnem področju, na katerem javni uslužbenec opravlja delo.

Višina dodatkov za specializacijo znaša 45,00 evrov bruto, za znanstveni magisterij 70,00 evrov bruto ter za doktorat 115,00 evrov bruto. Ker pa se dodatki med seboj izključujejo, javnemu uslužbencu pripada samo en dodatek, četudi ima več naslovov iste stopnje.

4.3.3.5 Dodatek za dvojezičnost

Dodatek za dvojezičnost ureja 28. člen ZSPJS. Ta člen določa, da ta dodatek pripada javnim uslužbencem, sodnikom, državnim tožilcem in državnim pravobranilcem, določa pa tudi pogoja, ki morata biti izpolnjena za izplačilo omenjenega dodatka. Prvi pogoj se nanaša na območje občin, saj morajo upravičeni do tega dodatka delovati na območjih, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost, kjer sta uradna jezika italijanščina in madžarščina. Drugi pogoj pa je, da mora biti znanje italijanskega ali madžarskega jezika pogoj za opravljanje dela oz. funkcije.

Tudi višina dodatka je določena v istem členu, in sicer znaša:

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

4.3.3.6 Dodatek za manj ugodne pogoje

ZSPJS ne opredeljuje dodatka za manj ugodne delovne pogoje. Navaja le, da ta dodatek pripada tistim in za tisti čas, ko delo opravljajo v takšnih delovnih pogojih, ki niso bili upoštevani v osnovni plači (ZSPJS, 29. člen).

Dodatke za manj ugodne pogoje ureja KPJS, ki navaja vrste teh dodatkov in njihove višine. Višine tega dodatka so relativno majhne, npr. zaposleni, ki opravlja delo v kontroliranem območju ionizirajočega sevanja, prejme za vsako začeto uro dela 1 evro dodatka⁴³.

4.3.3.7 Dodatek za nevarnost in posebne obremenitve

Kot pri prejšnjem dodatku ZSPJS navaja samo, da dodatek pripada zaposlenim, če opravljajo svoje delo v pogojih in nevarnostih posebnih obremenitev in te niso bile upoštevane v osnovni plači (ZSPJS, 30. člen).

ZSPJS v 31. členu določa najvišji odstotek povečanja osnovne plače, ki ga lahko javni uslužbenec prejme v imenu dodatkov za manj ugodne delovne pogoje ter dodatkov za nevarnost in posebne obremenitve. Višina obeh dodatkov ne sme presegati 20 % osnovne plače. Zakon preostalo ureditev dodatka za nevarnost in posebne obremenitve prepušča kolektivni pogodbi.

KPJS določa večje število teh dodatkov, kot je število dodatkov za manj ugodne delovne pogoje, nekateri dodatki so celo razdeljeni v podskupine. Med seboj se v večini razlikujejo glede višine deležev urnih postavk⁴⁴.

4.3.3.8 Dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času

ZSPJS v 32. členu določa, za katero delo se prejme dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času. Za delo v manj ugodnem delovnem času se šteje:

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

Javnim uslužbencem pripada tudi dodatek za stalno pripravljenost. Vsi omenjeni dodatki v tem členu pripadajo tudi javnim uslužbencem ali funkcionarjem iz 23. člena ZSPJS. Višina dodatkov iz tega člena se za javne uslužbenke določi s KPJS.

Višine dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času so urejene v KPJS v šestih členih, in sicer od 40. do 46. člena. Za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oz. za redno delo v popoldanskem času javnim uslužbencem pripada dodatek v višini 7 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca.

⁴³ Glej 38. člen KPJS.

⁴⁴ Glej 39. člen KPJS.

Dodatek za delo v deljenem delovnem času pripada javnim uslužbencem v višini 13 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca v primeru prekinitve delovnega časa v trajanju dveh ur ali več.

Za delo v neenakomerno razporejenemu delovnemu času se šteje delo, če je polni delovni čas javnega uslužbenca razporejen na manj kot štiri dni v tednu. V takšnem delovnem času pripada javnemu uslužbencu dodatek za ure, ki presegajo 8 ur dela dnevno, v višini 10 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca. Javnemu uslužbencu pripada ta dodatek, tudi če je polni delovni čas javnega uslužbenca razporejen na več kot pet zaporednih dni v tednu. Dodatek znaša 10 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca in mu pripada za ure, opravljene v šestem in sedmem delovnem dnevu. Če je delovni čas javnega uslužbenca razporejen tako, da ima v enem delovnem dnevu dve ali več prekinitev delovnega časa, trajajoče najmanj eno uro, mu za ure tako razporejenega delovnega dne pripada dodatek v višini 20 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca. Delavcu za dejansko opravljene ure po posebnem razporedu prav tako pripada dodatek v višini 20 % urne postavke osnovne plače. V primeru ko javni uslužbenec prejema dodatek za delo v neenakomerno razporejenemu delovnem času, mu ne pripadajo dodatki za izmensko delo in delo v deljenem delovnem času (KPJS, 42. člen).

Višina dodatka za delo ponoči znaša 30 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca, ki se obračunava le za čas nočnega dela javnega uslužbenca.

Dodatek za delo v nedeljo in za delo na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan, se med seboj izključujeta. Višina dodatka za delo v nedeljo znaša 75 %, za delo na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan, pa znaša 90 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca.

Dodatek za delo preko polnega delovnega časa znaša 30 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca. Javnemu uslužbencu pripada dodatek za čas stalne pripravljenosti v višini 20 % urne postavke osnovne plače. Čas stalne pripravljenosti se ne šteje v delovni čas (KPJS, 46. člen). Omenjeni dodatki se obračunavajo le za tisti čas oz. delo, ki se opravlja v manj ugodnem delovnem času.

4.4 OMEJITVE ZAKONA

Nov plačni sistem javnega sektorja je v veljavi zelo kratek čas in še ni v celoti implementiran, glede na to da smo v obdobju gospodarske krize, se njegovi posamezni elementi sploh ne izvajajo. Te omejitve določata ZIU in ZDIU, omejitve, ki se nanašajo na plačni sistem javnih uslužbencev in funkcionarjev, so:

- vrednosti plačnih razredov se ne usklajujejo do 30. junija 2012, znotraj tega člena je določeno tudi, da se za leto 2012 izplača regres za letni dopust v višini 692,00 evrov (ZDIU12, 5. člen);

- javni uslužbenci in funkcionarji, ki napredujejo v višji plačni razred, pridobijo pravico do plače v skladu z višjim plačnim razredom s 1. julijem 2012, slednje velja tudi za tiste javne uslužbenke in funkcionarje, ki so v letu 2011 napredovali v naziv ali višji naziv in ki bodo do 30. junija 2012 napredovali v naziv ali višji naziv (ZDIU12, 6. člen);
- za plače funkcionarjev se določi znižanje za znesek v višini 4 % osnovne plače posameznega funkcionarja (ZDIU12, 7. člen).

Te omejitve so bile sprejete na seji Državnega zbora Republike Slovenije 23. decembra 2011 z ZDIU12 (Ur. l. RS, št. 110/11), kljub temu pa so veljavne še nekatere določbe iz prejšnjega ZIU (Ur. l. RS, št. 94/10), sprejetega 16. novembra 2010. Pomembni sta določbi o redni delovni uspešnosti in o povečanem obsegu dela. 6. člen ZIU iz leta 2010 določa, da javnim uslužbencem in funkcionarjem v letih 2011 in 2012 ne pripada del plače za redno delovno uspešnost.

Znotraj 7. člena je določeno, da plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke v drugih državnih organih lahko v letih 2011 in 2012, višina dela plače javnega uslužbenca za plačilo delovne uspešnosti pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna, znaša največ 20 % njegove osnovne plače. Če se javnemu uslužbencu izplačuje del plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela tudi iz naslova in sredstev posebnega projekta, lahko del plače znaša skupno (iz obeh naslovov) največ 30 % njegove osnovne plače.

Za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog lahko uporabniki proračuna v letih 2011 in 2012 porabijo največ 60 % sredstev iz prihrankov, določenih v 22.d členu ZSPJS.

Tako ZIU kot tudi ZDIU12 določata določene izjeme, in sicer ZIU v 3. odst. 6. člena določa, da javni uslužbenci in funkcionarji v letu 2011 pridobijo pravico do plače v skladu s pridobljenim nazivom ali višjim nazivom, če je pridobitev naziva ali višjega naziva pogoj za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega se javni uslužbenec premešča oz. za katerega sklepa pogodbo o zaposlitvi. Ta določba velja tudi za leto 2012 in je prav tako določena v 3. odst. 6. člena ZDIU12.

ZDIU12 pa v 3. odst. 7. člena določa izjemo za sodnike ustavnega sodišča, generalnega sekretarja ustavnega sodišča, sodnike, državne tožilce in državne pravobranilce, in sicer da se za njih tudi v obdobju od 1. januarja 2012 do 31. decembra 2012 plače obračunavajo in izplačujejo v višini, določeni v skladu s 17. in 19. do 22. členom ZSPJS-L.

5 ZAKLJUČEK

Na podlagi analize veljavne zakonodaje lahko zastavljeno hipotezo v določeni meri potrdim, saj ima nov plačni sistem v javnem sektorju elemente, ki so usmerjeni k večji fleksibilnosti in stimulativnejšemu nagrajevanju in naj bi delovali motivacijsko, torej vsebuje elemente, ki spodbujajo javnega uslužbenca k bolj učinkovitemu in kakovostnemu delu.

ZSPJS zaposlene v javnem sektorju skuša motivirati z variabilnim delom plače in z napredovanjem. Delovna uspešnost je možna iz treh naslovov, redna delovna uspešnost, delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev, vsem trem je skupno, da so neke vrste nagrade za tiste javne uslužbence, ki opravijo več dela, so bolj učinkoviti, inovativni, natančni ipd.

Poleg delovne uspešnosti so tudi kot motivacijski element v ZSPJS opredeljena napredovanja, saj ta javnim uslužbencem prinašajo precej pomembno ugodnost, vezano na sam dohodek javnega uslužbenca. V primeru izpolnjevanju pogojev, predvsem tistih, vezanih na opravljanje dela na posameznem delovnem mestu, lahko napreduje v višji plačni razred in si s tem pridobi večji prihodek. ZSPJS tako vsebuje dva poglobljena motivacijska elementa.

Na splošno gledano torej plačni sistem vsebuje elemente, ki vzpodbujajo k učinkovitemu in kakovostnemu delu, toda:

- ima splošne omejitve, ki jih določa že zakon, saj omejuje obseg sredstev tako za redno delovno uspešnost kot tudi obseg sredstev za redno delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev:
 - ZSPJS v 1. odst. 22. člena določa, da skupen obseg sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti znaša najmanj 2 % in ne več kot 5 % letnih sredstev za osnovne plače;
 - ZSPJS v 2. odst. 22.1 člena določa, da vlada z uredbo določi prihodke od prodaje blaga in storitev na trgu in zgodnji obseg sredstev, ki se lahko uporabi za plačilo redne delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu;
- ima tudi posebne omejitve, določene z ZIU in ZDIU12:
 - redna delovna uspešnost se ni izplačevala v letu 2011 in se tudi ne bo v letu 2012;
 - tudi napredovanja so bila v letu 2011 zamrznjena,
 - za leto 2012 pa je v ZDIU12 določeno, da se višje plače tistim javnim uslužbencem in funkcionarjem, ki so napredovali v višji plačni razred, ne izplačujejo do 1. julija 2012.

Na podlagi trenutno veljavnih predpisov bi lahko rekli, da ZSPJS svojega motivacijskega cilja ne dosega v celoti.

Za večino zaposlenih tako v javnem kot tudi zasebnem sektorju je plača ključnega pomena pri zaposlitvi. Zato menim, da sedanja ureditev plačnega sistema za zaposlene v javnem sektorju z vidika motivacije ni prav nič spodbudna. Del, ki naj bi motiviral zaposlene, se bo začel izplačevati v drugi polovici leta, vendar glede na to, da smo še vedno v obdobju gospodarske krize, lahko ponovno pride do sprememb zakonodaje, ki lahko trenutno stanje spremeni oz. ga še poslabša in izplačevanje plač v skladu z napredovanjem odloži na leto 2013. Po drugi strani pa je lahko motivacija za dobro delo že dejstvo, da se plače v javnem sektorju izplačujejo redno in da je zaposlitev bolj varna kot v zasebnem sektorju.

LITERATURA IN VIRI

Samostojne publikacije

1. APOHAL VUČKOVIČ, Lidija, BREZOVNIK, Boštjan, GRAFENAUER, Božo, KORADE PURG, Štefka, KOVAČ, Polonca, PIRC MUSAR, Nataša, PIRNAT, Rajko, ŠOLTES, Igor, TRPIN, Gorazd, VIRANT, Gregor (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
2. BOHINC, Rado (2005). *Osebe javnega prava*. GV Založba, Ljubljana.
3. BOHINC, Rado (2004). *Delovna in uslužbenska razmerja*. GV Založba, Ljubljana.
4. BRUS, Petra (2002). *Zakon o javnih uslužbencih*. GV Založba, Ljubljana.
5. BUGARIČ, Bojan, JEROVŠEK, Tone, KERŠEVAN, Erik, PIRNAT, Rajko, PLIČANIČ, Senko, KORADE PURG, Štefka, TRPIN, Gorazd, VIRANT, Grega, KOVAČ, Polonca (2004). *Komentar zakonov s področja uprave*. Inštitut za javno upravo. Ljubljana.
6. HAČEK, Miro, BAČLIJA, Irena (2007). *Sodobni uslužbenški sistemi*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
7. HAČEK, Miro (2001). *Sistem javnih uslužbencev*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
8. HAČEK, Miro (2009). *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
9. KAVČIČ, Bogdan, SMODEJ, Verica (2003). *Javni sektor*. Visoka šola za upravljanje in poslovanje, Novo Mesto.
10. KLINAR, Igor, KORADE PURG, Štefka (2002). *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*. GV Založba. Ljubljana.
11. TIČAR, Bojan, RAKAR, Iztok (2011). *Pravo javnega sektorja*. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor.
12. TRSTENJAK, Verica (2003). *Pravne osebe*. GV Založba, Ljubljana.
13. TRSTENJAK, Verica (2003). *Predpisi s področja javne uprave*. GV Založba, Ljubljana.
14. UHAN, Stane (2000). *Vrednotenje dela II. Motivacija – Uspešnost – Plača (osebni dohodek)*. Založba Moderna organizacija, Kranj.
15. VIRANT, Gregor (2009). *Javna uprava*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
16. VIRANT, Gregor (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
17. VLAJ, Stane (2004). *Uvod v javno upravo*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

Članek v reviji

1. KLINAR, Igor (2003). Nov plačni sistem v javnem sektorju. *Delavci in delodajalci*, 3, št. 3/4, str. 513–535.
2. PIRNAT, Rajko (2011). Plače v javnih uslužbencev in stavka v javnem sektorju. *Pravna praksa*, 30, št. 35, str. 3.

3. TAJNIKAR, Maks (2000). Ko bomo imeli trg dela – bo urejen tudi plačni sistem. *Gospodarski vestnik: slovenski poslovni tednik*, 49, št. 41, str. 17–19.
4. VIRANT, Gregor (2009). Nov plačni sistem v javnem sektorju – prednosti in priložnosti za izboljšave. *Javna uprava*, 45, št. 3, str. 5–13.
5. VITEZ, Jagoda, TIČAR, Bojan (2008). Ali je nov sistem plač v javnem sektorju skladen s pojmovanjem načela pravičnosti? *Podjetje in delo*, 34, št. 8, str. 1762–1775.
6. VODOVNIK, Zvone (2007). Razvijanje kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju. *Delavci in delodajalci*, 7, št. Pos. izd. 2007, str. 185–201.
7. ZEMLJIČ, Petra (2011). Nepravilnosti pri izplačilih plač v državnih organih. *Delavci in delodajalci*, 11, str. 555–570.

Predpisi

1. (1990). Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO). Ur. list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99.
2. (2002). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3). Ur. list RS, št. 56/02, 33/07, 63/07, 65/08.
3. (2002). Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB17). Ur. list RS, št. 56/02, 115/03, 20/04, 24/05, 70/05, 32/06, 110/06, 95/07, 17/08, 58/08, 80/08, 48/09, 91/09, 108/09, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.
4. (2002). Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Ur. list RS, št. 42/02, 103/07.
5. (1994). Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ). Ur. list RS, št. 18/94, 13/95, 36/96.
6. (1992). Zakon o poslancih (Zpos). Ur. list RS, št. 48/92, 24/05, 90/05, 112/05, 109/08, 39/11.
7. (2010). Zakon o minimalni plači. Ur. list RS, št. 13/10.
8. (2010). Zakon o interventnih ukrepih (ZIU). Ur. list RS, št. 94/10.
9. (2011). Zakon o dodatnih interventnih ukrepih (ZDIU12). Ur. list RS, št. 110/11.
10. (1998). Zakon o policiji (ZPol). Ur. list RS, št. 49/98, 66/98, 93/01, 79/03, 50/04, 53/05, 98/05, 78/06, 22/10.
11. (1994). Zakon o obrambi (ZObr). Ur. list RS, št. 82/94, 44/97, 87/97, 47/02, 67/02, 110/02, 40/04.
12. (2006). Uredba o delovni uspešnosti v javnem sektorju. Ur. list RS 14/06, 136/06.
13. (2003). Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih. Ur. list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, (58/04 popr.), 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 122/05, 49/06, 140/06, 9/07, 101/07, 33/08, 66/08, 88/08, 9/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11.
14. (2008). Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Ur. list RS, št. 98/08, 16/09, 19/10.
15. (2008). Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Ur. list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.
16. (2008). Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke. Ur. list RS, št. 53/08, 89/08.

17. (2008). Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Ur. list RS, št. 69/08, 97/09.
18. (2008). Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence. Ur. list RS, št. 57/08, 85/10.
19. (2006). Uredba o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencev in funkcionarjem v državnih organih. Ur. list RS, št. 95/06, 16/07.
20. (2008). Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS). Ur. list RS, št. 57/08, 86/08, 3/09, 16/09, 23/09, 33/09, 48/09, 91/09, 31/10, 83/10, 89/10, 59/11, 6/12.
21. (2008). Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede (KPSM). Ur. list RS, št. 57/08.