

IZHODIŠČA ZA PRENOVO PLAČNEGA SISTEMA JAVNEGA SEKTORJA

V decembru leta 2018 so bili na podlagi pogajanj o razrešitvi stavkovnih zahtev sindikatov javnega sektorja sklenjeni stavkovni sporazumi in Dogovor o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 80/18; v nadaljnjem besedilu: Dogovor), iz katerih izhajajo tudi zaveze, ki se nanašajo na začetek usklajevanj sprememb Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljnjem besedilu: ZSPJS).

V II. točki Dogovora je določeno, da so stranke tega dogovora soglasne, da se pričnejo usklajevanja predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju ter Zakona o javnih uslužbencih, ki ga bo vladna stran takoj po uveljavitvi aneksov h kolektivnim pogodbam dejavnosti in poklicev posredovala sindikalni strani. Enako zavezo vsebujejo tudi stavkovni sporazumi objavljeni v Uradnem listu RS, št. 80/18, in sicer XVII. točka Sporazuma o razreševanju stavkovnih zahtev, ki je bil podpisan s sindikati, vključenimi v Koordinacijo stavkovnih odborov sindikatov javnega sektorja, VI. točka Stavkovnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Sindikatom vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije, IX. točka Stavkovnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Sindikatom delavcev v zdravstveni negi Slovenije in X. točka Stavkovnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Sindikatom zdravstva in socialnega varstva Slovenije.

V tej zvezi so v letu 2019 že potekala usklajevanja vladne in sindikalne strani, vendar je bilo na sejah pogajalske komisije ugotovljeno, da takratno predlagano znižanje možnega števila napredovanj na delovnem mestu pomeni ključen zastoj v pogovorih z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja o spremembah plačnega sistema. Usklajevanja takratnih predlogov sprememb sistema plač v javnem sektorju so bila neuspešna.

Na sejah pogajalske komisije dne 26. 10. 2020 in 26. 11. 2020 je sindikalna stran ponovno opozorila na nerealizirane zaveze vlade in zahtevala, da se čimprej pričnejo pogajanja o uresničitvi še nerealiziranih zavez.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je na seji dne 28. 1. 2021 sprejela Informacijo o stanju realizacije zavez iz Dogovora o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju in sklenjenih sporazumov o razrešitvi stavkovnih zahtev sindikatov javnega sektorja s predlogom izhodišč za pogajanja glede odprave varčevalnih ukrepov na področju povračil stroškov in drugih prejemkov (Sklep Vlade Republike Slovenije št. 01002-1/2021/9 z dne 28. 1. 2021) in z 2. točko sklepa Ministrstvu za javno upravo naložila, da pripravi predlog izhodišč za prenovo plačnega sistema javnega sektorja in ga posreduje vladi v obravnavo najkasneje do 5. februarja 2021.

Na potrebo po drugačni ureditvi sistema plač opozarjajo tako študija OECD o plačnem sistemu slovenskega javnega sektorja iz leta 2011, kot tudi Analiza plačnega sistema javnega sektorja iz leta 2015, prav tako pa tudi Analiza kariernega napredovanja javnih uslužbencev iz leta 2019, ki ju je pripravilo Ministrstvo za javno upravo. Nenazadnje na težave pri izvajanju sedaj veljavnih določb tega sistema opozarjajo številni delodajalci javnega sektorja, ki izpostavljajo potrebo po bolj avtonomnem urejanju plač glede na specifične posameznih dejavnosti oz. poklicev in manj rigidnem sistemu, ki onemogoča učinkovito upravljanje s kadrovskimi viri, ko gre za osnovne plače in variabilno nagrajevanje zaposlenih.

Poleg navedenega, je zaveza o prenovi plačnega sistema javnega sektorja določena tudi v Koalicijski pogodbi o sodelovanju v Vladi RS 2020–2022 v 5. in 6. točki v poglavju VII. Javna uprava, pravosodje, kjer sta določeni zavezi o prenovi plačnega sistema in uvedbi

stimulativnega nagrajevanja javnih uslužbencev z uvedbo variabilnega dela plače, odvisno od izpolnjevanja ciljev.

Upošteva se navedeno, se določajo izhodišča za prenovu plačnega sistema javnega sektorja, Ministrstvu za javno upravo pa se nalaga, da na podlagi teh izhodišč pripravi predlog novega zakona, ki bo urejal sistem plač v javnem sektorju in ga najkasneje do 1. marca 2021 posreduje v usklajevanje reprezentativnim sindikatom javnega sektorja.

Predlog sklepa k izhodiščem za prenovu plačnega sistema javnega sektorja vključuje tudi pooblastilo vlade vladni pogajalski skupini, imenovani s sklepom št. 10104-1/2020/6 z dne 11. 6. 2020 za usklajevanje predloga novega zakona, ki bo urejal sistem plač v javnem sektorju ter nalaga Ministrstvu za javno upravo, da najkasneje do 30. aprila 2021 pripravi informacijo za Vlado Republike Slovenije o stopnji usklajenosti predloga tega zakona z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja.

Izhodišča za prenovu plačnega sistema javnega sektorja so usmerjena v ukinitvev enotnega plačnega sistema ter določitev zgolj skupnih temeljev plačnega sistema javnega sektorja. Vključujejo naslednje vsebinske sklope:

1. Večja variabilnost in povezanost plače z rezultati dela
2. Večja fleksibilnost, manj administriranja in poenostavitve sistema
3. Drugačna obravnava storitvenega dela javnega sektorja
4. Druge spremembe

1. VEČJA VARIABILNOST IN POVEZANOST PLAČE Z REZULTATI DELA

- **prenova sistema določitve obsega in delitve sredstev za delovno uspešnost**

Obrazložitev: praksa glede izvajanja določb plačnega sistema, ki urejajo nagrajevanje delovne uspešnosti kaže nekatere systemske pomanjkljivosti v zvezi z določitvijo obsega in delitve sredstev za delovno uspešnost, kar ne sledi namenu, po katerem naj bi variabilno nagrajevanje bilo usmerjeno v denarno nagrado konkretnemu javnemu uslužbencu glede na dosežene nadpovprečne delovne rezultate v ocenjevalnem obdobju. Temeljni namen prenove sistema določitve obsega in delitve sredstev za delovno uspešnost je torej usmerjen v primernejši način določitve višine zneska materialne nagrade v odvisnosti od rezultatov dela, upošteva se vnaprej postavljena merila oz. kriterije.

- **postopno povišanje mase za nagrajevanje delovne uspešnosti v odvisnosti od rezultatov dela** (s sedanjih 2 % na 7% mase osnovnih plač, pri čemer se najvišji možen odstotek dosega postopoma po letih);

Obrazložitev: gre za prispevek k realizaciji enega temeljnih ciljev plačnega sistema – zagotovitev boljše povezanosti plačila za delo z rezultati dela. Poviševanje deleža sredstev za variabilno nagrajevanje s sedanjih 2 % na 7 % bi bil zagotovljen postopno, npr. v petih letih. Z raztegnitvijo napredovalnega obdobja ob avtomatičnem napredovanju v plačnih razredih zgolj za en namesto sedanjih 2 plačna razreda bodo nastali prihranki, ki bi jih usmerili v povečanje obsega sredstev za nagrajevanje delovne uspešnosti, pri čemer bi bilo mogoče na ravni javnega uslužbenca izplačati največ 30 % osnovne plače. Rezultati dela bi se ugotavljali na podlagi jasnih kriterijev, pri čemer bi splošni kriteriji lahko bili določeni z ZSPJS, specifične, vezane na posamezne dejavnosti oz. poklice v javnem sektorju, pa bi bile lahko upoštevane pri opredelitvi natančneje razdelanih kriterijih v kolektivnih pogodbah oz. z akti delodajalcev.

- **združitev delovnih uspešnosti** (iz naslova povečanega obsega dela in redne delovne uspešnosti)

Obrazložitev: ZSPJS sedaj določa 3 vrste delovne uspešnosti (redna delovna uspešnost, delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu) in vse so še posebej regulirane z uredbama vlade oz. kolektivno pogodbo za javni sektor. Upošteva dejstvo, da gre pri delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu za nejavna sredstva (torej ne gre za financiranje iz proračuna), bi to vrsto delovne uspešnosti ohranili v sedanji obliki, medtem ko bi ostali dve delovni uspešnosti združili v eno. Tako bi se izognili sedanjemu vnaprejšnjemu sklepanju dogovorov glede povečanega obsega dela, pri čemer je velikokrat težko predvideti, katere naloge se bodo v prihodnjem obdobju v povečanem obsegu dela morale opraviti, izplačilo tovrstne delovne uspešnosti pa je odvisno izključno od realizacije nalog iz tega dogovora. Če je nadrejeni npr. predvidel, da se bodo v januarju izvajala pogajanja o spremembah plačnega sistema javnega sektorja s sindikati, kar naj bi pomenilo za posamezne javne uslužbence opravljanje nalog v povečanem obsegu dela glede na redne delovne naloge, o čemer je treba že v mesecu decembru skleniti dogovor z javnim uslužbencem (torej vnaprej), potem pa pride do odločitve, da teh pogajanj ne bo, predstavlja tak dogovor brezpredmeten dokument. Z združitvijo obeh vrst delovne uspešnosti ne gre le za odpravo administrativnih bremen in poenostavitve, temveč tudi za bolj jasno in transparentno možnost variabilnega nagrajevanja, ki tudi preprečuje možnost dvojnega plačila iz istega naslova.

- **uvedba novega dodatka za zaposlene z izjemnimi (na nacionalni ravni) priznanimi dosežki.**

Obrazložitev: sedanji plačni sistem ne omogoča določitve višje osnovne plače posameznikom, ki so v času zaposlitve v javnem sektorju dosegli ali dosegajo izjemne dosežke na nacionalni ravni (npr. izjemni znanstveno-raziskovalni dosežki, dosežki na področju umetnosti in kulture, športni dosežki ipd.). S predlagano ureditvijo bi na podlagi kriterijev, ki bi jih določili resorno pristojni ministri za posamezno dejavnost oz. poklic s pravilniki, lahko bil javni uslužbenec iz naslova izjemnih dosežkov deležen posebnega dodatka v višini največ 50 % osnovne plače. Pri tem torej ne gre za trajno povišanje osnovne plače, niti za variabilno nagrajevanje, temveč za trajni dodatek, ki ne posega v siceršnjo ureditev določanja osnovne plače s plačnimi razredi.

- **uvedba novega dodatka za deficitarne kadre**

Obrazložitev: uvedba posebnega dodatka, s katerim bi na ravni sistema poskušali nasloviti problem deficitarnosti določenih poklicev v javnem sektorju, pri čemer bi se poleg poklicev upoštevala tudi teritorialna deficitarnost (na določenem območju ni dovolj kadra, potrebnega za izvajanje konkretnih javnih storitev). V tej zvezi je treba doreči način ugotavljanja deficitarnosti, pri tem pa zasledovati cilj objektivnosti ob čim manjših administrativnih bremenih.

2. VEČJA FLEKSIBILNOST, MANJ ADMINISTRIRANJA IN POENOSTAVITVE SISTEMA

- **ukinitev ocenjevanja za namen napredovanja v plačnih razredih** in uvedba avtomatizma glede napredovanj v plačne razrede, pri čemer se napredovalno obdobje raztegne tako, da se 10. plačni razred doseže po 40 letih (pri dosedanjem ocenjevanju se je izkazalo, da so ob veliko administracije z ocenjevanjem napredovali praktično vsi javni uslužbenci; glede na to, da je velika večina zaposlenih ocenjena z najvišjo oceno (oceno odlično, ki pomeni visoko preseganje pričakovanj, ob 5-stopenjski ocenjevalni lestvici), pa so mnogi vsaka tri leta napredovali za dva plačna razreda;

Obrazložitev: predlagana ukinitvev ocenjevanja je logična posledica dejstva, da v javnem sektorju, kljub številnim usposabljanjem vodij, z zakonom in uredbo določenimi kriteriji in podkriteriji ocenjevanja, 5-stopenjsko ocenjevalno lestvico (ocene so: nezadovoljivo, zadovoljivo, dobro, zelo dobro in odlično) ter številnimi pojasnili MJU glede ocenjevanja, v javnem sektorju nismo uspeli zagotoviti ocenjevanja, kot je bilo zamišljeno ob prehodu v plačni sistem leta 2008. Podatki namreč kažejo, da je v povprečju v celotnem javnem sektorju od 70 do 80 % javnih uslužbencev ocenjenih z oceno »odlično« (kar pomeni visoko preseganje pričakovanj), pri posameznih proračunskih uporabnikih je z visoko nadpovprečno oceno ocenjenih celo več kot 90 % javnih uslužbencev (npr. MZ 92 %, na MZZ 96 %, na MK 97 %; npr. MJU 86 %, javni zavodi s področja zdravstva in socialnega varstva 82 %). Tak pristop k ocenjevanju daje zelo slabo sporočilo, tudi v primerjavi z zasebnim sektorjem, kjer se tovrstnega ocenjevanja lotevajo tako, kot to izhaja iz namena ocenjevanja, ki je prav v vzpostavljanju razlikovanja med zaposlenimi glede na prispevek k uspešnosti delodajalca. Tak pristop k ocenjevanju delovne uspešnosti v javnem sektorju posledično ne pomeni zgolj uravnilovke pri napredovanju v plačnih razredih (velika večina javnih uslužbencev zaradi takega nekritičnega ocenjevanja napreduje v plačnih razredih), temveč pomeni tudi redno poviševanje mase plač v javnem sektorju iz tega naslova (dva plačna razreda pomenita za 8 % višjo plačo, praviloma za isto delo, in to vsake 3 leta). Če je večletna praksa ocenjevanja takšna, da velika večina zaposlenih napreduje, ne glede na dejansko izkazane rezultate dela, potem je bolj smiselno takšno ocenjevanje ukiniti, saj ne služi svojemu namenu in namesto tega uvede avtomatizem pri napredovanju v plačne razred, vendar tako, da bi najvišji plačni razred namesto po sedanjih 15 letih dela javni uslužbenec dosegel po 40 letih dela (torej ob koncu kariere, če gre seveda za iste naloge oz. isto delovno mesto). Na ta način bi tudi zmanjšali javno finančne odhodke iz naslova napredovanj, prihranke iz tega naslova (torej iz naslova raztegnitve napredovalnega obdobja in počasnejšega pridobivanja višjih plačnih razredov) pa bi usmerili v variabilno nagrajevanje v odvisnosti od rezultatov dela. Tako bi sledili tudi temeljnemu cilju sprememb ZSPJS – boljši povezanosti plačila za delo z rezultati dela, hkrati pa bistvenemu zmanjšanemu administrativnih bremen (ne bo več treba izpolnjevati ocenjevalnih listov, ne bo več treba izdajati obvestil o napredovanju – zadostovali bodo aneksi k pogodbam o zaposlitvi, ne bo več zahtev za preizkus ocene, zaradi česar mora predstojnik imenovati komisijo za preizkus ocene, katere odločitev je potem podvržena še sodnemu varstvu ipd.).

- večja avtonomija delodajalcev glede določitve plačnega razreda ob prehodu na delovna mesta v okviru istega ali drugega delodajalca – ukinitvev avtomatičnega prenosov napredovanja ob spremembi zaposlitve, možnost (ne pa obveznost) priznanja doseženih napredovanj;

Obrazložitev: sedanja ureditev v mnogih primerih vključuje avtomatizem v smislu obvezne ohranitve doseženih napredovanj ob zaposlitvi pri drugem delodajalcu. Tako npr. ob prehodu javnega uslužbenca z ministrstva na UKC Ljubljana mora novi delodajalec (UKC LJ) javnemu uslužbencu obvezno ohraniti število doseženih napredovanj v plačnih razredih pri prejšnjem delodajalcu (ministrstvo), če je opravljal primerljivo delo. Predlog sprememb ZSPJS bi takšno obveznost spremenil v možnost, pri čemer pa bi bilo omogočeno, da se novi delodajalec in javni uslužbenec dogovorita tudi za višjo osnovno plačo (torej za več napredovalnih razredov), kot jih je dosegel pri prejšnjem delodajalcu, lahko pa bi se dogovorila tudi za nižjo osnovno plačo (torej za manj napredovalnih razredov). Slednje bi prišlo v poštev zlasti, ko je javni uslužbenec zaradi npr. nezadovoljstva pri prejšnjem delodajalcu pripravljen prejeti pri novem delodajalcu tudi nižjo plačo, vendar sedanji sistem tega ne dopušča, saj mu novi delodajalec mora obvezno ohraniti natanko toliko napredovanj, kot jih je dosegel pri prejšnjem delodajalcu. Problem v tej zvezi se pojavlja tudi v primeru, da novi delodajalec nima zadostnih finančnih sredstev za izplačilo plače, ki ustreza že doseženim napredovanjem javnega uslužbenca pri prejšnjem delodajalcu (dosegel jih je npr. že 10, novi delodajalec pa bi lahko financiral njegovo plačo le za npr. 8 plačnih razredov; podobno velja v obratni smeri, in sicer če je javni uslužbenec pri prejšnjem delodajalcu že dosegel npr. 5 napredovanj in bi službo zamenjal pod pogojem, da jih

pri novem delodajalcu lahko dobi npr. 7 – sedanja ureditev tega ne dopušča, saj določa, da se mu lahko prizna zgolj že doseženih 5 napredovanj, kljub temu, da novi delodajalec ima na voljo sredstva za financiranje njegove plače za 7 napredovanj). S prenosom večje avtonomije glede določanja osnovne plače ob prehodu k drugemu delodajalcu javnega sektorja na dogovarjanje med delodajalcem in kandidatom za zaposlitev se tudi v javni sektor prenaša praksa zasebnega sektorja ob seveda jasnih javnofinančnih omejitvah, ki glede na dejstvo, da gre za javni sektor, vseeno morajo veljati.

- **Razširitev možnosti pridobitve za največ 5 plačnih razredov višje osnovne plače zaradi obstoja utemeljenih razlogov (v okviru razpoložljivih sredstev)**
 - ob zaposlitvi, premestitvi in napredovanju v naziv ali v drugih utemeljenih primerih **trajno (na podlagi jasnih kriterijev)**,
 - v določenih drugih primerih pa **za določen čas** (npr. za čas trajanja projekta, za čas vodenja delovne skupine, za čas opravljanja nalog, vezanih na osebno zaupanje predstojnika ipd.);

Obrazložitev: z uvedbo te možnosti bo možno trajno povišanje osnovnih plač določenim javnim uslužbencem. Gre za javne uslužbence s kompetencami, ki omogočajo opravljanje najzahtevnejših nalog delodajalca ter prevzemanje zahtevnejših nalog v okviru obstoječega delovnega mesta. Na ta način bi lahko rešili problem plačila za delo tudi npr. mlajših kadrov, ki zaradi specifičnih znanj in veščin lahko opravljajo naloge, ki jih drugi ne morejo, zgolj s petimi plačnimi razredi, ki bi jih lahko prejeli ob zaposlitvi pa osnovna plača ne bi odtehtala dragocenosti njihovega prispevka k delu delodajalca. Poleg tega se predlaga še uvedba mehanizma za začasno povišanje osnovne plače, in sicer prav tako za največ 5 plačnih razredov. Z uvedbo te možnosti bo možno zagotoviti ustrezno povišanje osnovnih plač javnim uslužbencem, in sicer za določen čas, kot npr. za čas trajanja projekta, za čas vodenja delovne skupine, za čas opravljanja nalog, vezanih na osebno zaupanje predstojnika ipd. Skupna omejitev glede določitve teh 5 variabilnih plačnih razredov bi še vedno ostala 10. plačni razred delovnega mesta oz. naziva.

- **ukinitev soglasja** za + 5 plačnih razredov (npr. za organe državne uprave sedaj takšno soglasja poda vlada; rešitev, da se soglasje ukine, je že usklajena s sindikati);

Obrazložitev: ZSPJS v drugem odstavku 19. člena predvideva izdajo soglasja ustanovitelja oz. financerja k predlogu delodajalca, da se v utemeljenih primerih na podlagi soglasja javnega uslužbenca uvrsti za 5 plačnih razredov višje od izhodiščnega plačnega razreda (če je izhodiščni plačni razred npr. 30. plačni razred, potem se ga na podlagi izdanega soglasja lahko uvrsti v največ 35. plačni razred). Utemeljeno je tisto, kar delodajalec utemelji in za kar prejme soglasje – ni nobenih zakonskih kriterijev v tej zvezi. Soglasjedajalec za ta namen predlagatelju ne bo financiral predlaganih višjih uvrstitev; delodajalec ob predlogu za podajo soglasja vnaprej ve, da ima za višje izplačilo plače na tej podlagi zagotovljena sredstva v okviru obstoječih virov. Odprava soglasja v tem smislu pomeni odprava nepotrebnega obremenjevanja soglasjedajalca (za organe državne uprave je to vlada, sicer pa so za delodajalce v posameznih dejavnostih javnega sektorja soglasjedajalci praviloma resorno pristojni ministri (npr. za bolnišnice minister za zdravje, za srednje šole minister za izobraževanje). Fleksibilna določitev osnovne plače ob zaposlitvi v javnem sektorju ter ob premestitvi in napredovanju v naziv se torej ohranja, s tem, da se odpravi administrativna ovira – izdajanje soglasij.

- **ukinitev pravilnikov resorno pristojnih ministrov**, s katerimi se direktorji uvrščajo v plačne razrede (uvrstitve direktorjev v plačne razrede so od 1. 1. 2018 neposredno razvidne že iz Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju; tudi ta rešitev je že usklajena s sindikati);

Obrazložitev: ZSPJS sedaj določa, da se direktorji v plačne razrede uvrščajo z aktom ministra. Glede na dejstvo, da je že iz uredbe o plačah direktorjev na podlagi kriterijev iz te uredbe

neposredno razvidno, v kateri plačni razred se uvrsti posameznega direktorja, plačni razred pa je temeljni element pogodbe o zaposlitvi, se z ukinitvijo aktov ministra (pravilniki) odpravlja nepotrebno administrativno breme za ministrstva. Poleg tega se s tem odpravlja tudi nejasnost, ali je podlaga za določitev plačnega razreda direktorjev uredba ali pravilniki (prejemamo vprašanja, ali je direktor, ki npr. nastopi mandat s 1. julijem, upravičen do plače od 1. julija dalje ali pa šele od uveljavitve pravilnika o uvrstitvi v plačni razred; naše mnenje je, da od 1. julija dalje, saj že uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju določa, da se vrednost kriterijev za določitev plačnega razreda direktorja preverjajo prvega dne v mesecu pred nastopom mandata direktorja – iz samega seštevka vrednosti kriterijev pa je neposredno razviden konkretni plačni razred, v katerega »pade« direktor; tako je nastavljena metodologija za uvrščanje direktorjev v plačne razrede, ki jo vključuje ta uredba).

- **večja fleksibilnost glede možnosti uvajanja novih delovnih mest in uvrstitve delovnih mest v plačne razrede** – vzpostavitev možnosti, da delodajalci lahko v izjemnih primerih, neodvisno od nabora delovnih mest in njihovih uvrstitev v plačne razrede v kolektivnih pogodbah, sistemizirajo nova delovna mesta in določijo nove uvrstitve v plačne razrede glede na potrebe poslovnih procesov oz. zaradi uskladitve z zakonodajo.

Obrazložitev: nabor delovnih mest in njihove uvrstitve v plačne razrede bodo za večino delodajalcev v javnem sektorju še naprej določene s kolektivnimi pogodbami. Dosedanja praksa je pokazala, da bi morali delodajalci v posameznih primerih zaradi prilagajanja zakonodaji oziroma zahtevam poslovnih procesov v akte o sistemizaciji delovnih mest vključiti delovna mesta, ki pa jih kolektivna pogodba za njihovo dejavnost ne vključuje. Veljavna ureditev namreč ne dopušča, da bi se v aktih o sistemizaciji delovnih mest delodajalcev lahko sistemiziralo delovno mesto, ki ni v naboru delovnih mest iz kolektivne pogodbe, ki velja za dejavnost, v kateri posluje delodajalec. V tem se kaže izrazita rigidnost plačnega sistema, ki po eni strani preko kataloga vseh delovnih mest in nazivov v javnem sektorju, kot so določena v kolektivnih pogodbah z uvrstitvami v plačne razrede, zagotavlja transparentnost in javnost delovnih mest v javnem sektorju, na drugi strani pa ista ureditev za vsako spremembo v naboru delovnih mest in uvrstitvah v plačne razrede zahteva spremembo kolektivne pogodbe. Predlagana sprememba zakona bo omogočila, da ni treba za vsako spremembo delovnega mesta spreminjati kolektivne pogodbe (takšna rešitev bo omogočila tudi neposredno realizacijo oblastnega akta, ko bo ta določil novo delovno mesto, kot se je v praksi že zgodilo, ne da bi bilo treba začeti pogajanja o spremembi kolektivne pogodbe s sindikati; npr. Zakon o vrtcih je določil novo delovno mesto Učitelj predšolskih otrok – pomočnik vzgojitelja in tudi jasno postavil rok, do katerega je bilo treba to delovno mesto uvesti v prakso, vendar se roka ni bilo mogoče držati zaradi pogajanj o uvedbi tega delovnega mesta v kolektivno pogodbo dejavnosti in določitev plačnega razreda v tej kolektivni pogodbi). Da ne bi prišlo do prakse, ko bi izjeme postale pravilo, v smislu, da bi delodajalci s sistemiziranjem novih / drugačnih delovnih mest v svojih aktih o sistemizaciji zaobšli siceršnjo ureditev delovnih mest in njihovih uvrstitev v plačne razrede s kolektivnimi pogodbami, bi to izjemnost oz. potrebo po sistemizaciji drugačnega delovnega mesta z izdajo soglasja potrdilo resorno pristojno ministrstvo. Zaradi uresničevanja načela transparentnosti in javne objave vseh obstoječih delovnih mest in nazivov se ohranja obvezno objavljanje kataloga delovnih mest, nazivov in funkcij z uvrstitvami v plačne razrede na spletni strani ministrstva, pristojnega za sistem plač v javnem sektorju, vključno z vsemi spremembami, ki bodo posledica spremenjenih aktov o sistemizaciji delovnih mest delodajalcev.

3. DRUGAČNA OBRAVNAVA STORITVENEGA DELA JAVNEGA SEKTORJA

Skupni plačni sistem javnega sektorja bi še naprej veljal za celotni javni sektor, vendar bi glede na **način financiranja posameznih proračunskih uporabnikov oz. delež proračunskih**

sredstev in delež drugih virov za financiranje ter njihov položaj v ustavnem redu Republik Slovenije konkretne dejavnosti proračunskih uporabnikov pravila plačnega sistema za ene veljala v celoti oz. strožje, tako kot izhaja iz 1. in 2. točke teh izhodišč, za druge pa bi bila dopuščena možnost večje avtonomije glede urejanja plač. Bolj zavezujoča oz. centralno določena pravila bi veljala za proračunske uporabnike, ki se financirajo izključno oziroma v pretežni meri iz proračunskih sredstev, medtem ko bi bilo več avtonomije glede urejanja plač prepuščeno proračunskih uporabnikom, ki se v večji meri financirajo iz drugih javnih ali nejavnih sredstev za izvajanje javne službe oz. iz naslova tržne dejavnosti ali pa imajo v okviru ustavne delitve oblasti večjo samostojnost, saj jim ustava zagotavlja samostojen in neodvisen položaj. Izhajajoč iz navedenega bi bili proračunski uporabniki razdeljeni v dve skupini:

- v **prvi skupini** bi bili proračunski uporabniki, za katere plačni sistem velja v celoti in s strožjimi pravili, določenimi na centralni ravni: organi državne uprave (ministrstva, organi v sestavi ministrstev, vladne službe, upravne enote), občine, centri za socialno delo ter osnovne, srednje in druge strokovne šole, ki se financirajo iz javnih sredstev;
- v **drugi skupini** bi bili vsi drugi proračunski uporabniki: drugi državni organi – samostojni nevladni proračunski uporabniki (Urad predsednika republike, Državni zbor, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec, Komisija za preprečevanje korupcije ipd.), javni zavodi s področja zdravstva, socialno varstveni zavodi, zavodi s področja visokega šolstva, znanosti in raziskovanja, kulture, t. i. regulatorne in druge javne agencije, javni skladi, javni gospodarski zavodi ipd. Plače bi se za to skupino proračunskih uporabnikov urejale z akti delodajalcev in kolektivnimi pogodbami dejavnosti oz. poklicev, pri čemer bi bil za dejavnost zdravstva kot partner na strani delodajalca vključen tudi ZZZS (blagajna financiranja).

Ne glede na tako opredeljeno delitev proračunskih uporabnikov pa bi za vse proračunske uporabnike morala še vedno veljati nekatera temeljna skupna pravila, in sicer:

- definicija oz. sestava plače (osnovna plača, dodatki, delovna uspešnost – podobno kot velja za zasebni sektor na podlagi ZDR-1);
- ista plačna lestvica;
- višina istih dodatkov (npr. ista višina dodatka za nadurno delo, nočno, nedeljsko, praznično delo ipd.);
- metodologija obračunavanja in izplačevanja plač ter poročanje proračunskih uporabnikov podatkov o plačah v informacijski sistem – ISPAP (z vzpostavitvijo večje avtonomije pri urejanju plač je zaradi nujnosti zagotavljanja podatkov o plačah za namene statističnega raziskovanja, načrtovanja proračuna, izračunavanja učinkov posameznih ukrepov v zvezi s plačami v javnem sektorju ter sprejemanje odločitev na politični ravni toliko bolj pomembno, da se ohrani sedanji sistem zbiranja in obdelave podatkov o plačah v javnem sektorju);
- javna objava kataloga delovnih mest, nazivov in funkcij z uvrstitvami v plačne razrede za celotni javni sektor, ki se bo sproti ažuriral glede na spremembe nabora delovnih mest, nazivov in funkcij (uresničevanje načela transparentnosti in javne objave, kar je še posebej pomembno ob uvajanju večje avtonomije delodajalcev pri določanju izjem glede na nabor in uvrstitve delovnih mest v plačne razrede v kolektivnih pogodbah – katalog bo tako edini vir, ki bo omogočal vpogled v dejansko stanje v celotnem javnem sektorju glede obstoječih delovnih mest in nazivov);
- razpon plačnih razredov (možnost napredovanja za 10 plačnih razredov), pri čemer velja za prvo skupino proračunskih uporabnikov strožji režim določanja plačnih razredov v okviru tega razpona, za drugo skupino pa bi veljalo, da jim delodajalec avtonomno določi plačni razred znotraj tega razpona plačnih razredov;
- minimalni in maksimalni plačni razred po posameznih tarifnih razredih oz. ohranitev koncepta orientacijskih delovnih mest;
- najvišji možni plačni razred, ki ga lahko dosežejo javni uslužbenci (65. plačni razred); podobno, kot to velja že sedaj (57. plačni razred), bi tudi spremembe plačnega sistema

vključevale najvišjo omejitev glede določitve plačnega razreda zaradi zagotovitve ustreznosti razmerja v plačah v odnosu do funkcionarjev.

4. DRUGE SPREMEMBE

Ob zgoraj navedenih spremembah, ki globlje posegajo v sedanjo ureditev plačnega sistema javnega sektorja, predlog izhodišč za prenovo plačnega sistema vključuje še nekatere druge spremembe:

- ravnanje v primeru nezakonito določene plače: gre za 3.a člen ZSPJS v delu, ki se nanaša na vračilo preveč izplačanih plač javnim uslužbencem, pri čemer je sodba Vrhovnega sodišča spremenila odločitve nižjih sodišč, v smislu, da pogodba o zaposlitvi, ki vključuje nezakonito določeno plačo, ni nična. S sindikati javnega sektorja so spremembe tega člena že bile usklajene v smeri, da se določijo konkretni primeri, za katere bo nesporno jasno, da mora javni uslužbenec vrniti preveč izplačano plačo glede na normativni okvir (gre za primere očitnih kršitev, za katere je pričakovati, da tudi javni uslužbenec ve, da gre za kršitev: npr. določitev plačnega razreda izven možnega razpona);
- plačilo dežurstva: vzpostavitev ureditve, ki je veljala pred varčevalnimi ukrepi, uveljavljenimi z ZSPJS-N v letu 2010, s čimer se je plačilo dežurstva znižalo (polovična višina dodatkov za manj ugodni delovni čas in nižja osnovna plača v času dežurstva);
- uvrstitev delovnih mest iz plačne skupine J v Kolektivno pogodbo za javni sektor (gre za spremljajoča delovna mesta, ki se pojavljajo v celotnem javnem sektorju, zato je smiselno, da se tudi zaradi uresničevanja načela »enako plačilo za enakovredno delo« o naboru in uvrstitvah v plačne razrede pogaja v okviru iste kolektivne pogodbe);
- ukinitvev znižanja osnovne plače javnim uslužbencem, ki zasedajo delovna mesta, za katera ne izpolnjujejo pogoja glede izobrazbe: gre za 14. člen ZSPJS, ki javne uslužbenke brez ustrezne izobrazbe za delo, ki ga opravljajo, glede plače postavlja v drugačen položaj v primerjavi z javnimi uslužbenci, ki zasedajo isto delovno mesto, vendar imajo ustrezno izobrazbo (ta rešitev je usklajena s sindikati);
- ureditev kvoruma za sklepanje kolektivnih pogodb: gre za realizacijo odločbe Ustavnega sodišča, ki je odločilo, da je kvorum za veljavnost Kolektivne pogodbe za javni sektor ter njenih sprememb in dopolnitev v nasprotju z ustavo (42. člen ZSPJS). Poleg uskladitve z odločbo Ustavnega sodišča se zasleduje tudi cilj spodbujanja sindikatov, da se združujejo v konfederacije, ko gre za pogajanja na centralni ravni (na ravni celotnega javnega sektorja), s čimer bi prispevali k večji učinkovitosti socialnega dialoga (tako bi npr. na pogajanjih s sindikati o kolektivni pogodbi za javni sektor na sindikalni strani sedelo morda od tri do pet konfederacij, sedaj pa na sindikalni strani sedi že 44 reprezentativnih sindikatov, med katerimi so tudi taki, ki predstavljajo zelo malo zaposlenih v javnem sektorju);
- izenačitev oz. določitev višine nekaterih dodatkov za funkcionarje z višino istih dodatkov, ki veljajo za javne uslužbenke.

FINANČNI UČINKI:

Izhodišča za prenovo plačnega sistema javnega sektorja sama po sebi nimajo finančnega učinka, zato bo ocena tega učinka predstavljena ob obravnavi predloga novega zakona. Se pa je ob pripravi teh izhodišč zasledoval cilj javno finančne vzdržnosti predvidenih sprememb, pri čemer je že sedaj jasno, da bi zaradi nove ureditve plačnega sistema bilo mogoče pričakovati prihranke zaradi raztegnitve napredovalnega obdobja in avtomatičnega napredovanja le za 1 plačni razred (namesto za sedanjih 2 plačna razreda), medtem ko bi drugi stroški sprememb

plačnega sistema, povezani z večjo avtonomijo in variabilnostjo določanja plač, vplivali v obratni smeri. Upošteva oba učinka predlagana nova ureditev plačnega sistema ostaja v mejah javno finančne vzdržnosti, k čemur pa naj bi dodatno prispevala tudi večja avtonomija delodajalcev pri urejanju plač zaposlenih, kar sočasno pomeni tudi prevzemanje večje odgovornost v smislu odsotnosti ravnanj, ki bi pomenila zahteve po dodatnem financiranju plač iz proračunskih virov.