

# NEPRAVILNOSTI PRI IZPLAČILIH PLAČ V DRŽAVNIH ORGANIH

Petra Zemljčič\*

UDK: 331.2:35:336

349.232:347.9

**Povzetek:** V prispevku so predstavljene ugotovitve Računskega sodišča Republike Slovenije, ki se nanašajo na izplačila plač javnim uslužbencem v državnih organih v letih 2008, 2009 in 2010, to je po pričetku uporabe novega plačnega sistema v javnem sektorju. Predstavljene nepravilnosti in stališča računškega sodišča presegajo ozek segment izplačil plač, saj se nanašajo tako na postopek za zasedbo delovnega mesta, na izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnega mesta, na določitev plač v pogodbah o zaposlitvi ter na izplačila vseh elementov plače kot tudi povračil stroškov prevoza na delo in z dela.

**Ključne besede:** javni uslužbenci, javni sektor, plače, prevoz na delo in z dela, računsko sodišče

## IRREGULARITIES IN PAYMENT OF SALARIES IN STATE BODIES

**Abstract:** The contribution presents the findings of the Court of Auditors of the Republic of Slovenia regarding the payment of salaries to public sector employees in state bodies in the years 2008, 2009, and 2010 that is after a new salary system for the public sector came into force. The findings and the views of the Court of Audit go beyond the irregularities in the narrow segment of salary payments; they also apply to the procedures for filling a job vacancy, criteria for qualifying for a vacant position, determining salaries in employment contracts and payment of all the ele-

\* mag. Petra Zemljčič, magistrica pravnih znanosti, Računsko sodišče Republike Slovenije  
petra.zemljic@rs-rs.si

Petra Zemljčič, LL.M., Adviser to the Presidet, Court of Audit of the Republic of Slovenia

*ments constituting the salary, as well as reimbursement of travel costs to and from work.*

**Key words:** *public service employees, public sector, salaries, travel to and from work, Court of Audit*

## 1. UVOD

V okviru revidiranja poslovanja uporabnikov javnih sredstev revidira Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) tudi porabo sredstev za plače, saj ta predstavlja pomemben vidik njihovega poslovanja in praviloma tudi znaten del odhodkov teh uporabnikov. To velja tudi za poslovanje državnih organov, katerih revidiranje se izvaja v okviru revizij zaključnega računa državnega proračuna ali pri izvajanju revizij posameznih državnih organov. V prispevku so predstavljene ugotovitve iz revizijskih poročil računskega sodišča, ki se nanašajo na porabo sredstev za plače v različnih državnih organih v letih 2008, 2009 in 2010, torej po uveljavitvi novega sistema plač v javnem sektorju. Predstavljene so najpogostejše ali pomembnejše nepravilnosti, ki jih je ugotovilo računsko sodišče v zvezi z izplačili plač in določenimi vprašanji uslužbenskih razmerij ter določena stališča in analize računskega sodišča na tem področju.

## 2. IZPOLNJEVANJE POGOJEV ZA ZASEDBO DELOVNEGA MESTA

Najpogostejše nepravilnosti, ki jih odkriva računsko sodišče pri poslovanju državnih organov, pa tudi občin in javnih zavodov so, da javni uslužbenci ne izpolnjujejo pogojev za zasedbo delovnega mesta, določenih v sistemizaciji. V teh primerih se državnim organom očita kršitev 20. člena *Zakona o delovnih razmerjih*<sup>1</sup> (v nadaljevanju; ZDR) v povezavi s 5. členom<sup>2</sup> *Zakona o javnih uslužbencih*<sup>3</sup> (v nadaljevanju; ZJU). ZDR v prvem odstavku 20. člena določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene, oziroma od delodajalca zahtevane in v

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

<sup>2</sup> V prvem odstavku 5. člena ZJU je določena subsidiarna uporaba predpisov, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor ta ali drug poseben zakon ne določa drugače.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

skladu s prvim odstavkom 23. člena tega zakona objavljene pogoje za opravljanje dela. V revizijah je bilo ugotovljeno, da javni uslužbenci niso izpolnjevali pogojev za razporeditev na delovno mesto, določenih v sistemizaciji, ki se nanašajo na:

- delovne izkušnje: v tej zvezi so bili primeri, ko so imeli javni uslužbenci nezadostne delovne izkušnje, nepravilno jim je bilo priznано delo prek študentske napotnice kot delovne izkušnje ali pa niso imeli ustreznih posebnih delovnih izkušenj oziroma njim enakovrednih delovnih izkušenj<sup>4</sup>;
- izobrazba: tako je bila potrebna najmanj srednja družboslovna ali ekonomska izobrazba, javni uslužbenec pa je imel program srednjega izobraževanja-obutveni tehnik; potrebna je bila stopnja VII/II javni uslužbenec pa je bil gimnazijski maturant idr.;
- drugi pogoji: ti pogoji so glede na vsebino dela lahko različni, zato so bile odkrite različne nepravilnosti in sicer, da javni uslužbenci nimajo dovoljenja za dostop do tajnih podatkov; preizkusa strokovne usposobljenosti za delo z dokumentarnim gradivom; licence nadzora sistema zračnega prostora in tečaj zračnega kontrolorja; programa usposabljanja za policista oziroma izpita za izvajanje policijskih pooblastil; potrdila o opravljenem usposabljanju s področja vsebin diplomatskega izpita; voznškega izpita C kategorije; licence učitelja vožnje A, B, C in E kategorije idr..

Računsko sodišče se je opredelilo, da se delo prek študentske napotnice lahko upošteva, če gre za delo na enaki stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, za katero oseba kandidira. Delovne izkušnje, pridobljene prek študentske napotnice, ko je kandidat za zaposlitev imel le peto stopnjo izobrazbe, se ne morejo enačiti z delovnimi izkušnjami, ki jih je kandidat pridobil pri opravljanju del in nalog, za katere se zahteva sedma stopnja izobrazbe in je kandidat to stopnjo izobrazbe med opravljanjem nalog že imel pridobljeno. Priznavanje delovnih izkušenj za dela, ki so bila opravljena na podlagi študentske napotnice, ni v skladu s 13. točko 6. člena ZJU<sup>5</sup>. Ker javna uslužbenka ni izpolnjevala pogojev za zasedbo delovnega

<sup>4</sup> Večkrat je bilo tudi očitano, da je ministrstvo razporedilo javne uslužbenke na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev, ki so določeni v prvem in drugem odstavku 40. člena *Zakona o zunanjih zadevah* (Uradni list RS, št. 113/03-UPB1, 76/08, 108/09).

<sup>5</sup> ZJU v 13. točki 6. člena opredeljuje delovne izkušnje kot delovne izkušnje so delovna doba na delovnem mestu, za katero se zahteva ista stopnja izobrazbe in čas pripravnštva v isti stopnji izobrazbe, ne glede na to, ali je bilo delovno razmerje sklenjeno oziroma pripravnštvo opravljeno pri istem ali pri drugem delodajalcu. Za delovne izkušnje se štejejo tudi delovne izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil z opravljanjem del na delovnem mestu, za katero se zahteva za eno stopnjo nižja izobrazba, razen pripravnštva v eno stopnjo nižji izobrazbi. Kot delovne izkušnje se upošteva tudi delo na enaki stopnji zahtevnosti, kot je delovno mesto, za katero oseba kandidira.

mesta, določenih v sistemizaciji, je upravna enota z zaposlitvijo javne uslužbenke kršila 20. člen ZDR.

V zvezi z izpolnjevanjem pogojev za zaposlitev je računsko sodišče tudi opozorilo, da je potrebno izpolniti pogoje v roku, ki je določen v pogodbi o zaposlitvi.

### **3. ZAGOTAVLJANJE ENAKOPRAVNE OBRAVNAVE KANDIDATOV ZA ZASEDBO DELOVNEGA MESTA**

Veliko nepravilnosti v državnih organih se nanaša tudi na izvajanje postopka za zasedbo delovnega mesta oziroma zagotavljanje enakopravne obravnave kandidatov za zasedbo delovnega mesta v tem postopku, določenem v ZJU in *Uredbi o postopkih za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*<sup>6</sup> (v nadaljevanju: Uredba o postopku). Enakopravnost kandidatov za zasedbo delovnega mesta ni bila zagotovljena, ko so državni organi na podlagi internega oziroma javnega natečaja izbrali in zaposlili kandidate, za katere ni mogoče potrditi, da so strokovno najbolj usposobljeni:

- tako je bilo v reviziji ugotovljeno, da je uprava v dveh primerih na podlagi izvedenega javnega natečaja in v enem primeru na podlagi internega natečaja izbrala kandidata za razpisano delovno mesto, za katera ni mogoče potrditi, da sta strokovno najbolj usposobljena. Tak način izbora pomeni kršitev 22. člena Uredbe o postopku in 62. člena ZJU, kadar gre za javni natečaj, oziroma 12. in 15. člena Uredbe o postopku, kadar gre za interni natečaj. Člena določata, da se v izbirnem postopku po vnaprej določenih merilih izbere tistega kandidata, ki je strokovno najbolj usposobljen. Uprava bi morala vsakega kandidata oceniti glede na izdelana merila za posamezni sklop ter izbrati strokovno najbolj usposobljenega glede na izdelan sistem ocenjevanja in določitve skupne ocene. Bili so tudi primeri ko uporaba meril ni razvidna pri vseh kandidatih ter da je izbrana kandidatka pri ocenjevanju vnaprej pripravljenih problemskih sklopov dosegla največje število točk, pri tem pa ni razviden način njihove dodelitve.
- Ugotovljeno je bilo tudi, da inšpektorat pri uporabi meril ni upošteval, da se uslužbencem, ki imajo opravljen izpit za inšpektorja, prizna strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka, prav tako pa vsaj v enem primeru ni upošteval, da ima kandidat izpit iz javne uprave na podlagi 193. člena ZJU priznan.

---

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 139/06, 104/10.

Računsko sodišče je odločilo, da takšno vodenje postopka ni v skladu s prvim odstavkom 15. člena Uredbe o postopku.

- Komisija je izdelala merila, katerih uporaba pa ni razvidna pri vseh kandidatih oziroma pri izbrani kandidatki, ki je dobila največje št. točk, ni razviden način njihove dodelitve. V tem primeru je bilo očitano, da sta kršena 7. in 59. člen ZJU v povezavi s 21. členom ZJU.

Če v javnem natečaju niso bili navedeni enaki pogoji kot v sistemizaciji, takšno ravnanje po mnenju računskega sodišča ni v skladu z 59. členom v povezavi z 21. členom ZJU. Člen 59 ZJU določa, da objava javnega natečaja vsebuje podatke o pogojih za zasedbo delovnega mesta, ti pa so v skladu z 21. členom opredeljeni v sistemizaciji. V tej zvezi je računsko sodišče naletelo na primere, ko v javnem natečaju niso bili navedeni vsi pogoji za zasedbo delovnega mesta (npr. višja raven znanja angleškega jezika), ali pa so bili v javnem natečaju pogoji smeri izobrazbe razširjeni ali zožani<sup>7</sup> glede na sistemizacijo.

Računsko sodišče je očitalo tudi, da je bil kršen ZJU, ker ni bil izveden javni natečaj. S tem, ko so bila javnemu uslužbencu izdana pooblastila za opravljanje nalog glavnega inšpektorja, ki te naloge opravlja že več let, se je ministrstvo izognilo izvedbi javnega natečaja, kar je v nasprotju s četrtem odstavkom 82. člena ZJU, ki določa, da se uradniki za položaje iz drugega odstavka tega člena (tudi direktorja organa v sestavi) izbirajo na javnem natečaju.

Uredba o postopku je bila kršena tudi, ker državni organ ni preveril resničnosti izjav javnih uslužbencev, ki se nanašajo na to, da kandidat ni bil pravnomočno obsojen zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in da ni bil obsojen na nepogojno kazen zavora v trajanju več kot šest mesecev, ter da zoper kandidata ni bila vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Ob pregledu postopkov novih zaposlitev v dveh državnih organih je računsko sodišče tudi odločilo, da sta z izvedenim postopkom javnega natečaja oziroma z objavo prostega delovnega mesta državna organa zaobšla dejanski namen javnega natečaja po 27. členu ZJU oziroma objave prostega delovnega mesta po 23. členu ZDR, ker sta le dan oziroma dva dni po nastopu novih zaposlitev javna

---

<sup>7</sup> V sistemizaciji se je za delovno mesto zahtevala najmanj visoka strokovna pedagoška, psihološka, sociološka, socialna ali druga ustreznost smer in sedem mesecev delovnih izkušenj, v objavi pa je bila kot pogoj za zasedbo delovnega mesta navedena izobrazba univerzitetni diplomirani socialni pedagog in osem mesecev delovnih izkušenj.

uslužbenca trajno premestila z njunim soglasjem na bolj zahtevno (višje) delovno mesto. Po mnenju računskega sodišča tako kratko časovno obdobje od nastopa nove zaposlitve do premestitve na drugo bolj zahtevno delovno mesto dokazuje namen ministrstva in službe vlade, da sta institut javnega natečaja oziroma objave prostega delovnega mesta uporabila, da se javna uslužbenca zaposli za nedoločen čas. Tako kratek čas od nastopa novih zaposlitev do njune premestitve ni omogočil presoje, ali sta javna uslužbenca dovolj usposobljena za bolj zahtevno delovno mesto, oziroma ali sta sploh bila usposobljena za delo na delovnem mestu, za katero je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi. Institut javnega natečaja je namenjen izbiri strokovno najbolj usposobljenega in najprimernejšega kandidata.

#### 4. OSNOVNA PLAČA

Četudi v prispevku niso predstavljene nepravilnosti, ki se nanašajo na obdobje pred novim plačnim sistemom v javnem sektorju in nepravilnosti, ki se nanašajo na prevedbo plač na novi plačni sistem<sup>8</sup>, je potrebno izpostaviti razumevanje, ki ga je v zvezi z nepravilnostmi, ki izvirajo iz obdobja pred prevedbo plač, postavila *Avtentična razlaga 49. a člena*<sup>9, 10</sup> *Zakona o sistemu plač v javnem sektorju*<sup>11</sup> (v nadaljevanju: ZSPJS). To je državni zbor sprejel spomladi letošnjega leta. Po uveljavitvi avtentične razlage računsko sodišče v zvezi s prevedbami plač ne obravnava kot nepravilnosti razkritij, ki se nanašajo na v neskladju s predpisi določen količnik za določitev osnovne plače javnega uslužbenca, ki je bil določen v individualnem delovno pravnem aktu javnega uslužbenca pred prevedbo.

<sup>8</sup> Določne nepravilnosti ob prevedbi plač je računsko sodišče razkrilo v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 35/11.

<sup>10</sup> Ta se glasi: »Določbe 49. a člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10 in 107/10) je treba razumeti tako, da se ob prevedbi nominalnih zneskov osnovne plače delovnega mesta oziroma naziva upošteva količnik, ki je bil za delovno mesto oziroma naziv določen v individualnem delovno pravnem aktu javnega uslužbenca, zadnjem veljavnem v mesecu pred prvim izplačilom plač po tem zakonu. Če v individualnem delovno pravnem aktu javnega uslužbenca količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta ni bil določen, se upošteva količnik, določen v aktu delodajalca, zadnjem veljavnem v mesecu pred prvim izplačilom plač po tem zakonu. Ob prevedbi nominalnih zneskov osnovne plače javnega uslužbenca se upošteva količnik za določitev osnovne plače javnega uslužbenca, ki je bil določen v individualnem delovno pravnem aktu javnega uslužbenca, zadnjem veljavnem v mesecu pred prvim izplačilom plač po tem zakonu.«

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.

Računsko sodišče je razkrilo, da je okrožno sodišče s pogodbo o zaposlitvi določilo, da javni uslužbenki na novih uradniških delovnih mestih ohranita število plačnih razredov napredovanj, ki sta jih dosegli na prejšnjih strokovno-tehničnih delovnih mestih. Glede na to, da gre za različni plačni podskupini, je ohranitev plačnih razredov možna samo, če sta delovni mesti istovrstni oziroma sorodni. Iz razlikovanja med uradniki in strokovno-tehničnimi uslužbenci, kot izhaja iz 23. člena ZJU, ter iz razlik v opisu del in nalog obeh obravnavanih delovnih mest, je mogoče ugotoviti, da ne gre za istovrstni oziroma sorodni delovni mesti<sup>12</sup> ter da javni uslužbenki zaradi tega nista upravičeni do ohranitve števila plačnih razredov napredovanj, ki sta jih dosegli na prejšnjem delovnem mestu v drugi plačni podskupini. Okrožno sodišče je s tem ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 20. člena ZSPJS, ki določa, da je ohranitev plačnih razredov napredovanj možna pri istem ali drugem delodajalcu v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podskupinah.

Ugotovljeno je bilo, da je bila javna uslužbenka s premetitvijo na zahtevnejšo delovno mesto razporejena v tri stopnje višji uradniški naziv, in sicer je bila s svetovalke II razporejena na kontrolor višji svetovalec II. Takšno ravnanje pomeni kršitev petega odstavka 120. člena ZJU, ki določa, da lahko uradnik izjemoma napreduje v za eno ali dve stopnji višji naziv pri premetitvi na zahtevnejšo delovno mesto, na katerem se lahko naloge opravljajo le v višjem nazivu, pri tem pa lahko uradnik napreduje le v najnižji naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na tem delovnem mestu.

Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da so bile v uradu ob premetitvi na drugo delovno mesto tri javne uslužbenke imenovane v naziv, za katerega niso izpolnjevale zahtevanega pogoja izobrazbe. Ker javne uslužbenke ob imenovanju v naziv niso izpolnjevale pogoja izobrazbe, je bilo njihovo imenovanje v nasprotju z določbami 87. člena ZJU, saj z internim pravilnikom zadev ni mogoče določati drugače, kot jih določa zakon.

Ko je ministrstvo javni uslužbenki obračunalo in izplačalo višjo plačo, kot je bilo določeno s pogodbo o zaposlitvi, je bilo ugotovljeno nedelovanje notranjih kontrol. Tako je bila javni uslužbenki določena plača za 28. plačni razred, izplačana pa za 29. plačni razred. Ker je ministrstvo obračunalo in izplačalo previsoko pla-

---

<sup>12</sup> Računsko sodišče je ocenilo, da delovni mesti pravosodni sodelavec II-referent za kadre in sodno upravo in sodni zapisnikar V-I ter delovni mesti pravosodni sodelavec II-vodja vpisnika in sodni zapisnikar V-I nista sorodni oziroma istovrstni.

čo, glede na plačo, določeno v pogodbi o zaposlitvi, je kršilo drugi odstavek 54. člena *zakona o javnih financah*<sup>13</sup> (v nadaljevanju: ZJF), ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in potrditi. V nekem drugem primeru izplačila plače pa je bilo ugotovljeno, da je javni uslužbenec prejemal previsoko plačo zaradi nepravilno potrjenega podatka v aplikaciji MFERAC.

## 5. DELOVNA USPEŠNOST IZ NASLOVA POVEČANEGA OBSEGA DELA

Izplačila sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela je računsko sodišče sistematično spremljalo v revizijah zaključnega računa državnega proračuna za leta 2008, 2009 in 2010, kjer so bili revidirani organi državne uprave. V teh letih so se sredstva za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela javnih uslužbencev v teh organih izplačevala na podlagi 2. člena *Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence*<sup>14</sup>, izdane na podlagi 22. e člena ZSPJS<sup>15</sup>. Ta uredba določa, da se javnemu uslužbencu lahko izplača del plače za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela v posameznem mesecu pod pogoji, ki jih določa zakon, če:

- povečan obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna;
- opravi povečan obseg dela v okviru sodelovanja pri izvajanju posebnega projekta, ki ga določi Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanje: vlada) s svojim aktom in za katerega so zagotovljena dodatna sredstva.

Organi državne uprave oziroma vladni proračunski uporabniki, kot te organe pomenjuje računsko sodišče, so javnim uslužbencem v letu 2010 za delovno uspešnost izplačali 7.975.198 evrov<sup>16</sup>. Vsa izplačana delovna uspešnost se nanaša

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 53/08, 89/08. Ta uredba je začela veljati 31. 5. 2008, uporabljati pa se je začela z dnem prvega obračuna plač na podlagi ZSPJS.

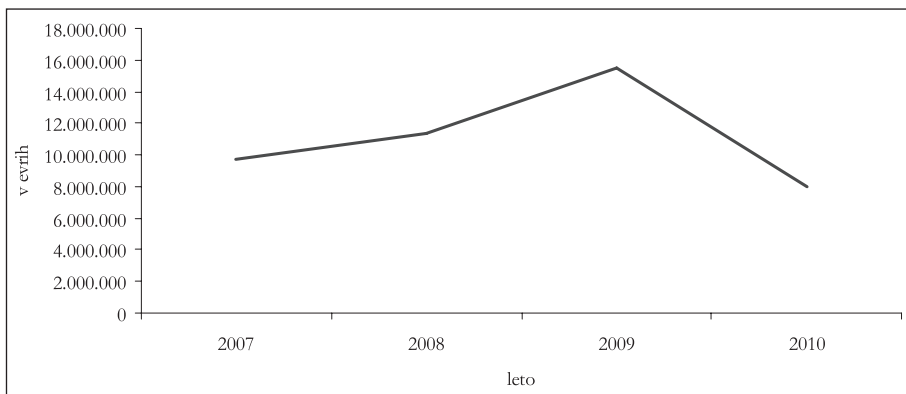
<sup>15</sup> V letu 2008 so se sredstva iz povečanega obsega dela izplačevala na podlagi 96. člena ZJU za obdobje do konca julija in na podlagi 22.e člena ZSPJS od avgusta. Na podlagi 96. člena ZJU je bila sprejeta Uredba o pogojih in višini dodatka za plačilo povečanega obsega dela (Uradni list RS, št. 48/06, 23/07). Ta uredba je začela veljati 12. 5. 2006.

<sup>16</sup> V letu 2010 je bilo skupaj za plače vladnih proračunskih uporabnikov porabljeno 1.043.377.166 evrov. Podatki o plačah so obsegali odhodke za plače, davke in prispevke. Obseg sredstev za



na delovno uspešnost iz povečanega obsega dela. V letu 2010 so se sredstva za celotno delovno uspešnost iz tega naslova za vladne proračunske uporabnike glede na leto 2009 zmanjšala skoraj za 50 odstotkov. V naslednji sliki je prikazan obseg sredstev za povečan obseg dela v obdobju od leta 2007 do leta 2010.

**Slika 1: Obseg sredstev za povečan obseg dela v obdobju od leta 2007 do leta 2010**



Vir: Revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, str. 135.

Največ sredstev iz tega naslova je bilo izplačanih javnim uslužbencem na Ministrstvu za obrambo in predstavljajo 24 odstotkov vseh sredstev izplačanih za delovno uspešnost za povečan obseg dela. Tolikšen obseg povečanega obsega dela na Ministrstvu za obrambo je posledica določb ZSPJS in 59. člena *Zakona o službi v Slovenski vojski*<sup>17</sup> (v nadaljevanju: ZSSloV). Izplačila na podlagi 59. člena ZSSloV so znašala 1.187.430 evrov, izplačila na podlagi 22. e člena ZSPJS pa 701.650 evrov. Sicer pa je skupna vrednost povišanj za delovno uspešnost za povečan obseg dela glede na leto 2009 znašala 440.416 evrov, skupna vrednost

plače se je v letu 2010 glede na leto 2009 povečal za 0,33 odstotka, glede na leto 2007 pa za 16,43 odstotka. Na povečanje obsega sredstev za plače v letu 2010 je vplivalo povišanje osnovne plače plačnih razredov (s 1. 1. 2010 za 0,2 odstotka in s 1. 7. 2010 za 0,65 odstotka), gibanje zaposlenih med letom, napredovanja javnih uslužbencev, premestitve javnih uslužbencev na zahtevnejša delovna mesta in podobno (Revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, str. 134).

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 68/07.

znižanj glede na leto 2009 pa je znašala 7.933.273 evrov, od tega Ministrstvo za obrambo 6.788.714 evrov in ostali 1.144.559 evrov.

Poleg gibanja celotne delovne uspešnosti je računsko sodišče ugotavljalo tudi, kakšen odstotek zaposlenih je za posamezno obdobje prejemal delovno uspešnost za povečan obseg dela. Od vseh zaposlenih pri vladnih proračunskih uporabnikih jih:

- 75,23 odstotka zaposlenih ni prejemalo delovne uspešnosti za povečan obseg dela;
- 3,48 odstotka zaposlenih je prejemalo delovno uspešnost tri mesece v letu;
- 1,29 odstotka zaposlenih je prejemalo delovno uspešnost šest mesecev v letu;
- 0,61 odstotka zaposlenih je prejemalo delovno uspešnost devet mesecev;
- 1,06 odstotka zaposlenih je prejemalo delovno uspešnost dvanajst mesecev v letu.

Pri analizi delovne uspešnosti je računsko sodišče ugotovilo, da so zaposleni v letu 2010 prejeli povprečno 229 evrov delovne uspešnosti. Zaposleni na posameznih ministrstvih prejemajo precej višje zneske delovne uspešnosti, kot znašajo povprečni zneski, zaposleni na posameznih ministrstvih pa ne dosegajo povprečnih zneskov delovne uspešnosti. Najvišja povprečna delovna uspešnost na zaposlenega je bila izplačana na Ministrstvu za javno upravo 1.062 evrov letno, nato v vladnih službah z 949 evri letno, Ministrstvo za šolstvo in šport z 748 evrov letno, ostali pa so izplačali povprečno manj kot 550 evrov letno na zaposlenega.

Na podlagi teh ugotovitev je računsko sodišče v reviziji zaključnega računa državnega proračuna za leto 2010 ocenilo, da pri izplačilu delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela obstaja tveganje, da vladni proračunski uporabniki s tem povečujejo osnovne plače, predvsem pri izplačilu delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela, ki ga javni uslužbenec opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna, saj je ta obseg težko izmeriti. Prav tako se pri takem obsegu povečanega obsega dela pojavlja dvom o ustrezni obremenjenosti posameznega javnega uslužbenca oziroma kakovosti opravljanja rednih nalog, zlasti pa o ustrezni organiziranosti delovnega procesa oziroma delitvi nalog po posameznih delovnih mestih. Tako je računsko sodišče predlagalo, naj proračunski uporabniki skrbno analizirajo izplačila delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela in naj jo izplačujejo samo kot dejanski povečan obseg dela in ne kot zviševanje plač posameznikom.

V revizijah pa je bilo ugotovljeno, da je bil ZSPJS kršen pri sklepanju dogovora o opravljanju povečanega obsega. S tem, ko je predstojnik z zaposlenima sklenil dogovor o opravljanju povečanega obsega dela šele med opravljanjem dela in ne pred začetkom opravljanja dela ter ko je sprejel sklepe o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti za daljše obdobje in ne za posamezni mesec, je kršil 22. e člen ZSPJS. Ta določa, da pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilo delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela sprejme predsednik za posamezni mesec na podlagi pisnega dogovora med zaposlenim in predsednikom, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje. Računsko sodišče se je opredelilo tudi, da mora biti sklep o plačilu povečanega obsega dela izdan pred izplačilom, sicer gre za kršitev prvega odstavka 54. člena ZJF, ker izplačilo nima podlage v verodostojni listini.

## 6. DODATKI IN NADURNO DELO

V zvezi z izplačilom dodatkov, je bila očitana kršitev *Kolektivne pogodbo za javni sektor*<sup>18</sup> (v nadaljevanju: KPJS), ker je bil:

- previsoko izplačan dodatek za izmensko delo; Ministrstvo je javnemu uslužbencu za marec obračunalo in izplačalo za 70 ur dodatka za izmensko delo, javni uslužbenec pa je v marcu opravil le 59 ur dela v času, za katerega je upravičen do dodatka za izmensko delo;
- ker je bil nepravilno obračunan dodatek za delo v deljenem delovnem času; Javnim uslužbencem je bil dodatek obračunan za vse ure efektivnega dela, ki so ga opravili v času dežurstva, kar ni v skladu z 41. členom KPJS, saj dodatek javnim uslužbencem pripada le za opravljene ure dela po najmanj dveurni prekinitvi dela. Iz evidence dela in elektronskega beleženja delovnega časa ni razviden dejanski čas, ki so ga javni uslužbenci opravili po prekinitvi, saj ta ne omogoča natančnejše razdelitve opravljenega dela v času dežurstva. Računsko sodišče je odločilo, da javni uslužbenec do dodatka ni upravičen za celotnih 12 ur efektivnega dela, ki ga je opravil v času dežurstva, temveč le za čas po dveurni prekinitvi dela.
- Ugotovljeno je tudi bilo, da je bil javnemu uslužbencu obračunan previsok dodatek za delovno dobo<sup>19</sup>. Tako je imel javni uslužbenec julija 2009 zaključenih

---

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 57/07, 23/09, 91/09, 89/10.

<sup>19</sup> V zvezi z dodatkom za delovno dobo pa je bila ugotovljena tudi kršitev *uredbe o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini*.

32 let delovne dobe, za kar mu pripada dodatek za delovno dobo v višini 10,56 odstotka od osnovne plače. Ministrstvo je dodatek za delovno dobo obračunalo za zaključenih 33 let delovne dobe, to je 10,89 odstotka od osnovne plače. Navedeno ravnanje ni v skladu s 35. členom KPJS, ki določa, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 odstotka od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe.

*Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbenke*<sup>20</sup>, je bila kršena, ker je bil neupravičeno ali previsoko določen položajni dodatek. Tako je računsko sodišče ugotovilo, da je državni organ javni uslužbenki neupravičeno izplačal položajni dodatek na podlagi tretjega odstavka 3. člena Uredbe o položajnem dodatku višini 5 odstotkov osnovne plače. Iz akta delodajalca ni razvidno, da javna uslužbenka poleg svojega dela vodi, usklajuje in nadzira delo najmanj treh javnih uslužbencev ali drugih oseb, ki opravljajo delo po drugih pravnih podlagah, v aktu o sistemizaciji je v opisu del in nalog njenega delovnega mesta navedeno le vodenje skupine. Takšno ravnanje pomeni kršitev tretjega odstavka 3. člena navedene uredbe, ki določa, da javnim uslužbencem pripada položajni dodatek v višini 5 odstotkov osnovne plače, če poleg svojega dela vodijo, usklajujejo in nadzirajo delo najmanj treh javnih uslužbencev ali drugih oseb, ki opravljajo delo po drugih pravnih podlagah, ter je iz akta delodajalca razvidno, da opravlja navedene naloge, vrednotenje teh nalog pa ni vključeno v osnovno plačo delovnega mesta ali naziva.

Vladna služba je pri obračunu in izplačilu plače javni uslužbenki obračunala in izplačala dodatek za nakup delovnih oblačil. ZSPJS v 23. členu določa dodatke, ki pripadajo javnim uslužbencem, če so za to izpolnjeni pogoji. Med temi dodatki pa ni nikjer naveden dodatek za nakup delovnih oblačil, zato obračun in izplačilo tega dodatka pomeni kršitev 23. člena ZSPJS oziroma tretjega odstavka 16. člena ZJU. Tudi drugi državni organ je javnim uslužbenkam neupravičeno povrnil stroške za nakup protokolarnih oblačil v skupnem znesku 5.084 evrov in računsko sodišče je v tej zvezi ocenilo, da je organ ravnal v nasprotju z 69. in 71. členom *Zakona o delavcih v državnih organih*<sup>21</sup> ter tretjim odstavkom 16. člena ZJU.

Interni pravilnik o razporeditvi delovnega časa je v 15. členu urejal čas stalne pripravljenosti. Do dodatka za čas stalne pripravljenosti so upravičeni javni uslužbenci, ki so določeni za čas stalne pripravljenosti od petka do nedelje ter na druge dela

---

20 Uradni list RS, št. 57/08.

21 Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 70/97, 38/99.

proste dneve ter nosilci oziroma koordinatorji večjih protokolarnih dogodkov. V aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ni bilo opredeljeno, katera delovna mesta se opravljajo v posebnih pogojih dela oziroma v obliki stalne pripravljenosti, oziroma kdo je nosilec oziroma koordinator večjih protokolarnih dogodkov. Iz sistemizacije delovnih mest na delovnem mestu, ki ga je zasedala obravnavana javna uslužbenka, je bilo ugotovljeno, da med posebnimi pogoji za zasedbo tega delovnega mesta ni navedeno, da se delo opravlja v posebnih pogojih dela v obliki stalne pripravljenosti. Člen 46 Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih<sup>22</sup> je določal, da se pri posameznih delovnih mestih v sistemizaciji navede tudi pogoje za opravljanje dela in druge posebnosti delovnega mesta, zato bi po mnenju računskega sodišča akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest vladne službe moral imeti navedena delovna mesta, ki se opravljajo v posebnih pogojih dela.

Javni uslužbenki pravica do dodatka za stalno pripravljenost ni bila določena v pogodbi o zaposlitvi, kar ni v skladu z 9. točko drugega odstavka 53. člena ZJU, po kateri se morajo v pogodbi o zaposlitvi določiti morebitni dodatki za delovno mesto.

Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da niso bili izpolnjeni pogoji za opravljanje nadurnega dela. ZDR dopušča nadurno delo, vendar ga lahko delodajalec odredi v izjemnih, nujnih in nepredvidenih primerih, naštetih v prvem odstavku 143. člena ZDR. Javni uslužbenki je bil nalog za nadurno delo izdan 16 oziroma 27 dni pred protokolarnim dogodkom. Po oceni računskega sodišča to ni izjemen, nujen in nepredviden dogodek, ki ga vladna služba ne bi mogla načrtovati vnaprej in je očitalo, da je bil javni uslužbenki pri plači obračunan dodatek za nadurno delo za 20 ur, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji za odreditev nadurnega dela na podlagi 143. člena ZDR. V reviziji Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij pa je računsko sodišče v 55 primerih ugotovilo, da so zaposleni opravili več kot 230 nadur, kar je v nasprotju s 143. členom ZDR, ki določa, da lahko nadurno delo s soglasjem delavca traja tudi več kot letna časovna omejitev 170 ur na leto, vendar skupaj največ 230 ur na leto. V povprečju so zaposleni opravili 259 ur. V zvezi z izplačilom nadurnega dela je bilo tudi ugotovljeno, da je bilo javnemu uslužbencu izplačanih 20 nadur, čeprav je v predlogu za plačilo nadur pri plači

---

22 Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09.

določeno, da se mu izplača 10 nadur in v tem primeru je bilo očitano kršenje 54. člena ZJF.

## 7. POVRAČILO STROŠKOV PREVOZA NA DELO IN Z DELA

V zvezi s povračilom stroškov prevoza na delo in z dela je računsko sodišče očitalo kršitev *Uredbe o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnih uslužbencem in funkcionarjem*<sup>23</sup> (v nadaljevanju: Uredba). Tako je ugotovilo, da je ministrstvo javnemu uslužbencu priznalo povrnitev celotnih stroškov nakupa mesečne vozovnice, čeprav je bil na delovnem mestu prisoten manj kakor deset dni. Takšno ravnanje ni v skladu s prvim odstavkom 6. člena Uredbe, ki določa, da se stroški prevoza povrnejo za dejansko število dni prisotnosti zaposlenega na delu, če je teh dni manj kakor deset in je glede na način obračunavanja teh stroškov v povezavi s cenami mesečne, kombinirane ali pavšalne vozovnice za delodajalca to ceneje. Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da sodišče javni uslužbenki ni povrnilo stroškov prevoza na delo in z dela z najcenejšim javnim prevozom, kot določa 1. točka 2. člena Uredbe, saj je stroške prevoza povrnil v višini avtobusne mesečne vozovnice, čeprav je bila cenejša železniška mesečna vozovnica. V enem primeru pa je bilo uslužbenki nakazano za 29,9 evrov več od cene mesečne vozovnice.

## 8. ODPRAVA PLAČNIH NESORAZMERIJ

Kršitev ZSPSJ je bila po mnenju računskega sodišča podana tudi na področju odprave plačnih nesorazmerij iz pristojnosti vlade. Tako vlada v letu 2008 ni zagotovila pogojev za transparentno spremljanje izračuna višine zbranih sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij v letu 2008, namenske rabe sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij in transparentnega poročanja sindikatom o zbranih in porabljenih sredstvih za odpravo plačnih nesorazmerij. Računsko sodišče je ocenilo kot nepravilno tudi to, da vladni proračunski uporabniki v novembru 2010 niso izplačali tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij za oktober 2010<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 95/06, 16/07.

<sup>24</sup> Tako je zapisalo: »Vladni proračunski uporabniki v novembru niso izplačali tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij za oktober v skupni vrednosti 1.091.733 evrov. To ni v skladu s četrtim

## 9. ZAKLJUČEK

V članku so predstavljene nepravilnosti in opredelitve računskega sodišča v zvezi z izplačili plač v državnih organih v zadnjih treh letih. Kljub temu, da gre za samo del nepravilnosti, do katerih bi lahko prihajalo pri poslovanju državnih organov, občin, javnih zavodov, javnih agencij in javnih skladov, pa jim lahko ta informacija služi kot opora pri zagotavljanju pravilnosti poslovanja na področju uslužbenskih razmerij in tako prispeva k zmanjšanju nepravilnosti in nesmotrnosti v poslovanju teh institucij.

### VIRI IN LITERATURA

Apohal Vučkovič, Lidija. Plačni sistemi v javnem sektorju v Republiki Sloveniji od leta 1991 do leta 2011, v: Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011, str. 149 do 171 (ur. Kovač, P., in Virant, G.), Uradni list RS, Ljubljana, 2011.

Korade Purg, Štefka. Sistem javnih uslužbencev kot del procesa razvoja in modernizacije javne uprave v Republiki Sloveniji, v: Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011, str. 119 do 147 (ur. Kovač, P., in Virant, G.), Uradni list RS, Ljubljana, 2011.

Musar Mišeljč, Nataša. Nadzor nad izvajanjem predpisov o plači in drugih prejemkih javnih uslužbencev, v Delavci in delodajalci 2-3, letnik IX, str. 387 do 406, Inštitut za delo pri pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2009.

Spletna stran ministrstva za javno upravo na dan 15. 11. 2011: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_razmerja\\_in\\_stipendiranje/usluzbenski\\_sistem/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/usluzbenski_sistem/).

Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo: Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008 (št. 1201-1/2008-53 z dne 23. 9. 2009).

Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo: Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 (št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010).

Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo: Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010 (št. 320-18/2010/258 z dne 27. 9. 2011).

Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo: Pravilnost poslovanja Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (št. 1205-3/2008-22 z dne 16. 7. 2009).

---

odstavkom 50. člena KPJS, ki je določal, da se odprava tretje četrtine nesorazmerij v osnovnih plačah izvede s 1. 10. 2010, četrte četrtine pa s 1. 10. 2011. Znesek tretje četrtine odprave nesorazmerij v osnovnih plačah pa naj bi upravičenci prejeli pri izplačilu plače za oktober 2010, znesek četrte četrtine pa pri izplačilu plače za oktober 2011. Omenjena določba je 5. 11. 2010, ko je bilo izvršeno izplačilo plače za oktober, namreč še vedno veljala, zato bi vladni proračunski uporabniki na dan izplačila morali ravnati v skladu z njeno zahtevo in izplačati tretjo četrtino odprave plačnih nesorazmerij. Ta zaveza je obstajala le do vključno 8. 11. 2010, saj je prenehala obstajati z uveljavitvijo Aneksa št. 4 h KPJS, ki je začel veljati 9. 11. 2010...« Revizijsko poročilo o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010, str. 140.

Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo: Pravilnost poslovanja Urada Republike Slovenije za kemikalije (št. 1201-4/2008-27 z dne 15. 5. 2009).

Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo: Pravilnost poslovanja Urada predsednika Republike Slovenije (št. 320-7/2010/58 z dne 2. 9. 2011).

Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo: Pravilnost poslovanja Okrožnega sodišča v Kranju v letu 2009 (št. 320-6/2010/70 z dne 30. 6. 2011).

Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo: Računovodski izkazi in pravilnost poslovanja Onkološkega inštituta Ljubljana (št. 322-4/2010/54, z dne 19. 5. 2011).

Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 70/97, 38/99.

Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10.

Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.

Zakon o službi v Slovenski vojski, Uradni list RS, št. 68/07.

Kolektivna pogodba za javni sektor, Uradni list RS, št. 57/07, 23/09, 91/09, 89/10.

Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence, Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence, Uradni list RS, št. 57/08.

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09.

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

Uredba o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnih uslužbencem in funkcionarjem, Uradni list RS, št. 95/06, 16/07.



# IRREGULARITIES IN PAYMENT OF SALARIES IN STATE BODIES

Petra Zemljič\*

## SUMMARY

In the process of auditing the operations of public funds users, the Court of Audit of the Republic of Slovenia (hereinafter: Court of Audit) also audits the use of funds for salaries, since they constitute an important aspect of their business and as a rule also a significant part of the expenditures of those users. The same also applies to the business of state authorities which are audited within the revision of the final account of the budget or of individual state bodies.

The contribution presents the most frequent or the more important irregularities regarding payment of salaries, and certain issues of employment relationships as well as some viewpoints and analyses of the Court of Audit in this field. The contribution presents the findings of the Court of Auditors of the Republic of Slovenia regarding the payment of salaries to public sector employees in state bodies in the years 2008, 2009, and 2010 that is after a new salary system for the public sector came into force. The findings and the views of the Court of Audit go beyond the irregularities in the narrow segment of salary payments; they also apply to the procedures for filling a job vacancy, criteria for qualifying for a vacant position, determining salaries in employment contracts and payment of all the elements constituting the salary, as well as reimbursement of travel costs to and from work.

The most frequent irregularities found by the Court of Audit regarding operations of state bodies, local authorities and public institutes are that the public service employees do not fulfil the conditions required for the respective post according to job systemisation. Numerous irregularities in the state bodies refer to the pro-

---

\* Petra Zemljič, LL.M., Adviser to the Presidet, Court of Audit of the Republic of Slovenia.  
petra.zemljic@rs-rs.si

cedure for filling a vacant post and ensuring equal treatment of the applicants for the respective post according to the Civil Servants Act and a special decree.

The article presents irregularities regarding payment of salaries in the state bodies in the past three years and the respective viewpoints of the Court of Audit.

Despite the fact that the above mentioned present merely some of the irregularities which may occur in the operation of the state bodies, public institutions, municipalities, public agencies and public funds, this information can serve as a guideline for them to ensure the regularity of operations in the area of civil service and thereby contribute to reduction of irregularities and inefficiencies in the operations of these institutions.