

NEPRAVILNOSTI PRI IZPLAČILIH PLAČ V DRŽAVNIH ORGANIH IN OBČINAH, KOT JIH UGOTAVLJA RAČUNSKO SODIŠČE

PETRA ZEMLJIČ*

UDK: [331.2:35]:657.6-051-057.54RSRS

Povzetek: Avtorica v prispevku predstavlja nepravilnosti, ki jih je v zvezi z izplačili plač v državnih organih in občinah v zadnjih letih ugotovilo računsko sodišče ter pristojnosti, ki jih ima računsko sodišče pri odpravljanju odkritih nepravilnosti tudi na področju delovnih razmerij.

Ključne besede: Računsko sodišče, plača, državni organi, občine

IRREGULARITIES OF SALARIES WITHIN THE CIVIL SERVICES AND MUNICIPALITIES AS DETERMINED BY THE COURT OF AUDITORS

Abstract: The author presents irregular practices of the public authorities and municipalities regarding to payments of wages and other rights in the field of public service labour relations, as reviewed by the Court of Audit of the Republic of Slovenia.

Key words: The Court of Audit, wage, public authorities, municipalities

1. UVOD

V prispevku bom predstavila nepravilnosti, ki jih je v zvezi z izplačili plač v državnih organih in občinah v zadnjih letih ugotovilo računsko sodišče ter pristojnosti, ki jih ima računsko sodišče pri odpravljanju odkritih nepravilnosti tudi na področju delovnih razmerij. Obravnavane nepravilnosti se nanašajo na obračun in iz-

* Petra Zemljič, magistrica pravnih znanosti, svetovalka predsednika na Računskem sodišču Republike Slovenije. petra.zemljic@rs-rs.si

Petra Zemljič, LL.M., Adviser to the the President of the Court of Audit of the Republic of Slovenia

plačilo plač, torej vseh sestavnih delov plače (osnovna plača, dodatki in delovna uspešnost), skladno s podrobnimi načrti revizij pa računsko sodišče preverja tudi pravilnost postopkov, ki so vodili do določitve osnovne plače - to je lahko bodisi sklenitev uslužbenskega razmerja (skladnost s predpisanim postopkom, s sistemizacijo in kadrovskim načrtom), napredovanje javnega uslužbenca ali druga vprašanja. Nepravilnosti, ki jih odkriva računsko sodišče se torej bolj ali manj neposredno nanašajo na odhodke revidiranja, le redko ugotavlja drugačne vrste kršitev uslužbenske oziroma delovnopravne zakonodaje (npr. pravilnost določanja števila dni dopusta).

Pri tem naj poudarim, da ta prispevek ne zajema nepravilnosti na področju osebnih prejemkov in drugih stroškov v zvezi z delom ter nepravilnosti pri izvedbi plačne reforme v javnem sektorju, ki je bila realizirana s pričetkom uporabe Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 95/07 - UPB7, 17/08, 58/08 in 80/08; v nadaljevanju: ZSPJS). S slednjo problematiko se namreč računsko sodišče pri izdaji revizijskih poročil še ni srečalo, saj se revizije se nanašajo na pretekla obdobja, kot so izkazana v pripravljenih oziroma sprejetih zaključnih računih proračuna in letnih poročilih pravnih oseb. Zato se s temi vprašanji računsko sodišče sooča v okviru nadzora poslovanja oziroma financiranja pravnih oseb v letu 2008. Kljub temu aktualnost mojega prispevka ne bi smela biti okrnjena, saj se mnoge nepravilnosti lahko znova pripetijo, saj se na njih reforma plač ne nanaša in se jim kot primerom slabe prakse kaže izogniti.

Pri tem naj omenim, da se določene nepravilnosti odkrijejo ad hoc, pravilom pa so rezultat sistematičnega nadziranja in odiranja skladno s prioritetami računskega sodišča, določenimi v podrobnih načrtih, ki so v določenih primerih predstavljene tudi v revizijskih poročilih. Računsko sodišče namreč v skladu s standardi ter smernicami, ki jih uporablja, pripravlja podrobne načrte revidiranja, kjer načrtuje tudi napake in nepravilnosti, ki jim bo dalo večji poudarek, ker so kršitve pomembne. To so lahko zaradi svoje narave, ali pa predstavljajo negativni pojav zlorab določenega instituta, ki se je zelo razširil v praksi in je zato potrebno na njega opozoriti ter preprečiti, da bi se ponovil.

2. PRISTOJNOSTI RAČUNSKEGA SODIŠČA NA PODROČJU ODPRAVLJANJA NEPRAVILNOSTI

Računsko sodišče kot neodvisni državni organ za nadzor nad porabo sredstev javnih financ revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev¹, katerih definicija je opredeljena z zakonom o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01; v nadaljevanju: ZracS-1). Revidira lahko pravilnost aktov² uporabnikov javnih sredstev ter pravilnost ali smotrnost njihovega poslovanja (gospodarnost, učinkovitost in/ali uspešnost poslovanja). Z nadziranjem porabe sredstev za plače se je računsko sodišče srečalo predvsem na področju nadziranja pravilnosti poslovanja pravnih oseb v določenem obdobju³, saj morajo tovrstne revizije zajemati tudi porabo sredstev za plače. Pri tovrstnih odhodkih gre namreč za pomemben segment odhodkov vsakega organa ali pravne osebe in sicer tako po naravi, ponekod pa tudi po obsegu sredstev⁴, gledano relativno glede na vse odhodke pravne osebe.

V okviru revidiranja poslovanja računsko sodišče ne preverja samo skladnosti posamičnih aktov revidiranja s predpisi (zakoni, podzakonskimi akti) in kolektivnimi

¹ Uporabnik javnih sredstev po 5. odstavku 20. člena ZracS-1 je: pravna oseba javnega prava ali njena enota, fizična ali pravna oseba zasebnega prava, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega:

- da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;

- da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije;

- da je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri imata država in lokalna skupnost večinski delež;

² Skladno s 2. točko 1. odstavka 20. člena ZracS-1 je to akt o preteklem kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev. To je lahko akt, ki ga predpisuje zakon ali poseben računovodski izkaz oziroma poročilo, ki ga mora uporabnik javnih sredstev sestaviti na zahtevo računskega sodišča.

³ Tukaj naj izpostavimo tudi pomen nekaterih t.i. prečnih revizij (obravnavajo isto vprašanje pri večih revidirancih) pri javnih zavodih npr. Revizijsko poročilo o pravilnosti določanja in izplačevanja plač direktorjem v desetih domovih za starejše občane v letu 2004 (datum: 16. 1. 2006, št. 1214-3/2005-25) in Revizijsko poročilo o pravilnosti določanja in izplačevanja plač direktorjem javnih zdravstvenih zavodov v letu 2003 in prvem trimesečju leta 2004 (datum: 14. 6. 2005, št. 1213-4/2004-39).

⁴ Tako so v letu 2007 znašali odhodki za plače v okviru konsolidiranih globalnih bilanc javnega financiranja (in prispevki za socialno varnost) 9,5 % BDP in so bili na drugem mestu, takoj za odhodki za pokojnine, ki so znašali 9,7 % BDP. Odhodki za plače v državnih organih predstavljajo v državnem proračunu tretji najpomembnejši odhodek (3,0 % BDB) - prvi so plače in prispevki javnim zavodom (3,9 % BDP), drugi so transferi v ZPIZ (3,1 % BDP) in šele na četrtem mestu so socialni transferi (transferi posameznikom in gospodinjstvom s 3,0 % BDP). Na ravni občinskih proračunov so plače in prispevki za plače občinskih organov šele na sedmem mestu (0,3 % BDP) od devetih - prvi so investicijski odhodki s 1,68 % BDP.

pogodbami, pač pa tudi z internimi splošnimi akti in posamičnimi akti. Pri slednjem nadzira tako skladnost izplačil s pogodbami oziroma drugimi posamičnimi akti (npr. odločbe, sklepi), ki predstavljajo pravno podlago za izplačilo in določajo pravice in obveznosti v konkretnem primeru pa tudi iz verodostojnimi listinami na katerih temeljijo dejanska izplačila. Če pri tem računsko sodišče ugotovi dejanja, ki imajo znake kaznivih dejanj, vloži naznanilo kaznivega dejanja skladno z zakonom o kazenskem postopku, če gre za primere, ko je potrebno izreči globo sproži postopek pred ustrezni prekrškovnim organom oziroma predlaga uvedbo postopka pred pristojnim inšpektoratom ali drugim državnim organom (npr. po 64. členu zakona o državni upravi, ki ureja nadzor ministrstev nad zakonitostjo aktov iz pristojnosti lokalnih skupnosti). Če računsko sodišče oceni, da določen podzakonski predpis ni v skladu z zakonom, lahko vložiti zahtevo za oceno njegove ustavnosti ali zakonitosti v skladu z zakonom o ustavnem sodišču. Tako je bila na področju delovnih razmerij vložena zahteva za presojo, ali je 1. odstavek 100. člena Poslovnika državnega sveta (Uradni list RS, št. 44/93) v skladu s 1. odstavkom 62. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 44/92), kjer je računsko sodišče predlagalo presojo pravilnosti nadomestil državnim svetnikom in plače predsednika državnega sveta.

V tej zvezi naj predstavim v javnosti nekoliko manj poznana pooblastila računskega sodišča na področju odpravljanja nepravilnosti. Računsko sodišče namreč ni pristojno samo za ugotavljanje nepravilnosti v poslovanju ter posledično za izrekanje mnenja o poslovanju v revizijskem poročilu, pač pa lahko s svojimi zahtevami sproži tudi določne aktivnosti za opravo razkritih napak in nepravilnosti pri revidirancu. Pomemben torej ni samo revizijski postopek, ampak porevizijski postopek. Za razkrite nepravilnosti mora računsko sodišče revidirancu naložiti izvedbo popravljalnih ukrepov ter ga vezovati, da o tem ponovno poroča računskemu sodišču z odzivnim poročilom. Če so nepravilnosti pred ali tekom izvedbe revizije odpravljene, računsko sodišče ne naloži popravljalnih ukrepov, pač pa to okoliščino v predstavi v revizijskem poročilu (3. odstavek 29. člena ZRacS-1).

V zvezi z vračilom preveč izplačane plače naj omenim, da po novem ZRacS-1 računsko sodišče ne nalaga več delodajalcu, da bi od javnega uslužbenca, kateremu je ta izplačal previsoko plačo, terjal vračilo presežka. V dveh primerih obravnavanega zahtevka občine do javnega uslužbenca (na podlagi revizijskega poročila računskega sodišča, v katerem je bilo ugotovljeno nezakonito previsoko izplačilo plače) je Višje delovno in socialno sodišče⁵ in Vrhovno sodišče Republike Slovenije⁶ odločilo, da delodajalec nima pravice terjati nazaj zneska,

če je vedel oziroma bi moral vedeti, da tega zneska ni dolžan plačati, kot je določal 211. člen Zakona o obligacijskih razmerjih (enako določa veljavni Obligacijski zakonik v 191. členu).

S pričetkom uporabe ZSPJS je nastopila nova pravna ureditev in praksa bo pokazala kako se bo izvajala v praksi. Tako je v 3a. členu ZSPJS določeno, da če delodajalec ugotovi, da je bila javnemu uslužbencu ali funkcionarju v nasprotju s 3. odstavkom 3. člena tega zakona določena in izplačane višja plača, kot bi mu pripadala, se z javnim uslužbencem ali funkcionarjem dogovori o načinu vrnitve preveč izplačanega zneska, če pa do dogovora ne pride, mora delodajalec to zahtevati s tožbo pred sodiščem. To lahko zahteva tudi minister, ki je pristojen za področje na katerem delu proračunski uporabnik, računsko sodišče ali pristojni inšpektor (3. in 5. odstavek 3a. člena ZSPJS).

V porevizijskem postopku, ki ga ureja 29. člen ZRacS-1 revidiranec posreduje računskemu sodišču odzivno poročilo v predpisanem roku, ki ga določi računsko sodišče (30 do 90 dni), kjer poroča o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti. Računsko sodišče odzivno poročilo preizkusi in v ta namen lahko izda porevizijsko poročilo, vsekakor pa mora za ugotovljene kršitve obveznosti dobrega poslovanja izdati pismo poslovodstvu ali poziv za ukrepanje. V primeru nezadovoljivo odpravljenih pomembnih nepravilnosti, to je ko so ugotovljene hujše kršitve obveznosti dobrega poslovanja, mora računsko sodišče obvesti državni zbor, izdati poziv za razrešitev odgovorne osebe⁵ in v končni fazi izdati sporočilo za javnost.

Seveda računsko sodišče prispeva k zmanjšanju nepravilnosti v javnem sektorju tudi tako, da svetuje uporabnikom javnih sredstev na podlagi njihovih vprašanj. Prav tako lahko da revidirancu v revizijskem poročilu, ali pa že prej v pismu poslovodstvu, priporočila za izboljšanje poslovanja.

⁵ Tako je bilo do sedaj izdanih 6 pozivov za razrešitev odgovorne osebe, eden tudi iz razloga, ker se ni bila odpravljena nepravilnost na področju plač v javnih zavodih. V lanskem letu pa je odmeval poziv za razrešitev odgovorne osebe ministrstva za okolje in prostor, ki je bil izdan na podlagi revizijskega poročila o pravilnosti in smotrnosti zaračunavanja in porabe takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov v letih od 2002 do 2005.

3. UGOTOVLJENE NEPRAVILNOSTI

3.1. Kadrovski načrt

Za upravljanje s kadrovskimi viri države ali občine, zlasti za načrtovanje novih zaposlitev glede na proračunske možnosti ter program dela, mora državni organ ali občina na predpisan način sprejeti kadrovski načrt kot to določa Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 - UPB3, 65/2008; v nadaljevanju: ZJU) v členih 42 do 45. Za obvladovanje novega zaposlovanja oziroma za zaposlovanje v dogovorjenem obsegu je torej kadrovski načrt zelo pomemben. V tej zvezi smo preverjali, ali se nove zaposlitve izvajajo skladno s kadrovskim načrtom in odkrili primere, ko župan sploh ni sprejel kadrovskega načrta. Bili so tudi primeri kot kadrovski načrt ni bil sprejet za predpisani dve leti, ali pa se je bil javni uslužbenec zaposlen, kljub temu, da nova zaposlitev ni bila načrtovana s kadrovskim načrtom.

3.2. Pogoji za zaposlitev

V celotnem javnem sektorju, ne samo pri državnih organih in občinah, se skladno s 21. členom ZJU s sistemizacijo v skladu z notranjo organizacijo določi opis nalog posameznega delovnega mesta ter pogoji za zasedbo delovnega mesta. V tej zvezi je računsko sodišče preverjalo, ali se je sklepanje pogodb o zaposlitvi izvajalo skladno s sistemizacijo oziroma pogoji za zasedbo delovnega mesta kot jih določa. Pri tem se še zmeraj najdejo primeri, da se je sklenila pogodba o zaposlitvi za delovno mesto oziroma naziv, ki ni bil določen v sistemizaciji. Pogosti so bili primeri, da so bili javni uslužbenci razporejeni na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev (opredeljeno kot kršitev 20. člena Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07; v nadaljevanju: ZDR) in 5. člena ZJU). Lahko gre za primere, da imajo javni uslužbenci neustrezno izobrazbo ali nezadostno število let delovnih izkušenj ali pa ne izpolnjujejo drugih posebnih pogojev za zasedbo delovnega mesta (strokovni izpit, dovoljenje za dostop do tajnih podatkov itd.).

Tako so pogosti primeri, ko je ugotovljena ena ali dve stopnji nižja izobrazba od predpisane. Odkrito je tudi bilo, da je bil izbran kandidati, ki ni izpolnjeval pogoja opravljenega izpita iz upravnega postopka, čeprav je pogoj določen v sistemizaciji in se na razpisanih delovnih mestih vodijo upravni postopki, ali da je bila izbrana

kandidatka, ki ni imela izpita iz upravnega postopka, ostali kandidati pa so izpolnjevali vse pogoje.

Relativno pogosto se v praksi dogaja, da delovna mesta zasedajo javni uslužbenci, ki imajo nezadostno število let delovnih izkušenj. Tako je bilo npr. za zasedbo delovnega mesta navedenih 7 let delovnih izkušenj, izbran je bil javni uslužbenec z manj kot 5 let izkušenj. Kaj so delovne izkušnje in kako se dokazujejo določa ZJU v 13. točki 6. člena in v tej zvezi je bilo v enem primeru sprejeto stališče, da se delovne izkušnje, pridobljene prek študentske napotnice v času, ko je kandidat za zaposlitev imel le V stopnjo izobrazbe, ne morejo enačiti z delovnimi izkušnjami, ki jih je kandidat pridobil pri opravljanju del in nalog, za katere se zahteva VII stopnja izobrazbe.

Kot med revizijo odpravljenе nepravilnosti smo v revizijskem poročilu razkrili, da je javni uslužbenec npr. opravil predpisan strokovni izpit ali pridobil ustrezno izobrazbo.

3.3. Postopek zaposlitve

Še vedno se odkrijejo primeri, ko pogodba o zaposlitvi ni bila sklenjena, ali da je kdo zaposlen na uradniškem delovnem mestu brez izvedenega javnega natečaja. Kot kršitve obveznih elementov vsebine objave javnega natečaja naj navedem naslednje kršitve. Bili so primeri, da v javnem natečaju za zasedbo delovnega mesta ni objavljenih vseh pogojev iz veljavne sistemizacije (npr. smer izobrazbe, posebni pogoji). Zgodilo se je tudi, da je bila v objavi kot pogoj za zasedbo delovnega mesta navedena zgolj izobrazba humanistične smeri, čeprav sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu alternativno določa izobrazbo naravoslovne, družboslovne, pedagoške ali humanistične smeri. S takšnim ravnanjem so bili iz izbirnega postopka neutemeljeno izločeni kandidati z izobrazbo preostalih smeri iz sistemizacije. Odkrili smo tudi, da je bila navedena v objavi za delovno mesto kot pogoj za zasedbo delovnega mesta višja izobrazba, kot je določena v sistemizaciji, hkrati pa je bilo zahtevno manj let delovnih izkušenj. Gre torej za prilagajanje pogojev iz natečaja zaposlitvi določene osebe.

Ugotavljali smo tudi kršitev 25. člena Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih. Tako smo šteli kot kršitev, če natečajna komisija pred začetkom izbirnega postopka za zasedbo prostega delovnega mesta ni pisno določila meril za izbiro in metod preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov oziroma. Kršitev je tudi, če merila niso bila upoštevana pri izboru, ali pa je bilo upoštevano dodatno merilo, ki ni bilo vnaprej določeno.

3.4. Količnik za določitev osnovne plače

V zvezi z količnikom osnovne plače je bilo odkritih več primerov, ko je bil plača javnega uslužbenca (tudi pripravnika ali uslužbenca za določen čas) določena od previsokega količnika oziroma naziva glede na veljavno sistemizacijo. Bilo je tudi nekaj primerov, da je bila plača pripravnika določena od delovnega mesta, ki ga v veljavni sistemizaciji ni bilo.

3.5. Dodatki

V praksi se največ nepravilnosti odkrije na delu plače, ki ga sestavljajo dodatki. Ti so številni, saj so določeni z različnimi predpisi in s kolektivnimi pogodbami. Odkriti so primeri, ko dodatki po višini niso ustrezni – dodatki so lahko izplačani pre nizko ali previsoko glede na normativno ureditev (tudi obračunani od osnovne plače, že povečane za določene dodatke).

Pogosti so primeri, ko izplačilo dodatka po pravnem temelju ni upravičeno – izplačani so neupravičenim osebam ali osebam, ki ne izpolnjujejo več pogojev za njihovo pridobitev. Izplačani so bili tudi dodatki, ki nimajo podlage v zakonu, kolektivnih pogodbah ali v predpisih, izdanih na podlagi zakona. Izplačani so bili tudi dodatki (npr. za delo v manj ugodnem delovnem času, za pripravljenost na domu, za deljen delovni čas), ki so določeni pavšalno, saj ni niti v sistemizaciji, niti v odločbi oziroma pogodbi z javnim uslužbencem ni opredeljeno, da narava dela zahteva izplačilo tega dodatka. Bili so tudi primeri, da določen dodatek oziroma pogoji za njegovo izplačilo niso podrobneje urejeni v internem splošnem aktu. Zgodilo se je tudi, ko so bili dodatki upravičeno izplačani, niso pa bili urejeni v posamičnem aktu in primeri, ko bi dodatki morali biti izplačani, pa niso bili obračunani, niti izplačani.

Pri teh vprašanjih je računsko sodišče v okviru zahteve za predložitev odzivnega poročila npr. zahtevalo, da revidiranec izkaže, da je prenehal izplačevati neupravičen dodatek (za vodenje notranje organizacijske enote). Kot v okviru med revizijo odpravljenih nepravilnosti je računsko sodišče ugotovilo, da je bil poračunan premalo izplačan dodatek ali da so bili odpravljeni nepravilni dodatki. Ministrstvo je prav tako sprejelo interni pravilnik, ki ureja način izplačevanja dodatka za stalno pripravljenost.

3.6. Dodatek po 96. členu ZJU

Dodatek po 96. členu ZJU je dodatek za povečan obseg dela, ki je bil ukinjen s pričetkom uporabe ZSPJS, nadomestila ga je nova oblika uspešnost, to je delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela. V zvezi s tem dodatkom smo ugotovili, da je organ izplačeval dodatek po 2. odstavku 65. člena Zakona o delavcih v državnih organih in ne po 96. členu ZJU, ki bi ga moral uporabiti. Ministrstvo je nekomu vse leto oziroma za nedoločen čas izplačevalo ta dodatek v višini 35 % zaradi povečanega obsega dela ter nadpovprečne delovne obremenjenosti, vendar v izdanih sklepih ni navedlo katera dela in v kakšnem obsegu mora opraviti. Prav tako ni bil sklenjen pisni dogovor, kot je za izplačilo tega dodatka določal 96. člen ZJU. Bil je tudi primer, da so ta dodatek so v določen obdobju dobili vsi zaposleni v državnem organu. Odkrito je tudi bilo, da dodatek ni bil vezan na dejansko prisotnost delavca na delovnem mestu.

V zvezi z izplačili obravnavanega dodatka je računsko sodišče kot med revizijo odpravljene nepravilnosti ugotovilo, da je ministrstvo izvedlo posamezne spremembe na področju njegovega dodeljevanja. Začelo je izdajati sklepe na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in neposrednim vodjem, v katerih je opredelilo obračunsko obdobje, in navedlo opis nalog, na katere se je nanašal povečan obseg dela oziroma nadpovprečna delovna obremenjenost. V zvezi s tem dodatkom je računsko sodišče vladi priporočalo naj zagotovi zmanjšanje njegove uporabe po vseh v analizo zajetih proračunskih uporabnikih, kjer je bil povprečni odstotek prejemnikov izplačil po tem členu večji od 10 %.

3.7. Delovna uspešnost

V zvezi z delovno uspešnostjo v državnih organih in občinah ni bilo odkritih veliko nepravilnosti – za razliko od tovrstne problematike na področju javnih zavodov. Tako je bil primer, da je organ izplačeval delovno uspešnost vsem v enakem odstotku, ali pa da organi niso imeli posebnega pravilnika, ki bi urejal merila za ugotavljanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev, kot ga je predvideval 17. člen Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih oranih in organih lokalnih skupnosti. Prav tako je bila izplačana delovna uspešnost za čas odsotnosti javnega uslužbenca. Kot v okviru med revizijo odpravljenih nepravilnosti je računsko sodišče ugotovilo, da je bila preveč izplačana delovna uspešnost poračunana pri plači. V zvezi z delovno

uspešnostjo je npr. računsko sodišče vladi priporočalo naj, da bi preprečila možne nepravilnosti v programu MFRAC pri obračunu plač, zagotovi notranjo kontrolo, ki bo preprečevala morebiten obračun delovne uspešnosti za čas odsotnosti z dela.

3.8. Napredovanja

Tudi postopki napredovanja so pomembni za določitev plače. Pri tem je računsko sodišče odkrilo naslednje kršitve – zaposlena je napredovala v višji naziv, kot ga dovoljujejo predpisi. Ministrstvo je napredovalo zaposlene prej kot v treh letih od prve zaposlitve ali ni pravočasno izdalo odločb o napredovanju (v odločbah je bilo določeno, da zaposlenemu pripada višja plača za nazaj). Bili so primeri, da je bil javnemu uslužbencu nepravilno določen naziv ali količnik ob prvi zaposlitvi, ali določen previsok količnik za določitev osnovne plače ob napredovanju na istem delovnem mestu ali ob razporeditvi na drugo delovno mesto.

Bili so tudi primeri, ko je uslužbenec ob napredovanju v eno stopnjo višji naziv na istem delovnem mestu neupravičeno obdržal število plačnih razredov, ki jih je dosegel pred napredovanjem v naziv. Odkrito je bilo veliko število napredovanj v nazivu, in sicer v do 2 stopnji višji naziv na podlagi 5. odstavka 120. člena ZJU, ki le izjemoma dovoljuje napredovanje, če pride do premestitve na zahtevnejše delovno mesto, na katerem se naloge opravljajo le v višjem nazivu. Za napredovanje niso bili v vseh primerih podani obrazloženi predlogi, kot določa 6. odstavek 120. člena ZJU.

Na področju napredovanja je računsko sodišče ministrstvu priporočalo naj restriktivno uporablja zakonsko predpisane možnosti izrednega napredovanja, kadar pride do premestitve na zahtevnejše delovno mesto, s podano ustrezno strokovno utemeljitvijo.

3.9. Nadure

Skladno s 143. členom ZDR je v predpisanih primerih dolžan delavec na zahtevo delodajalca opravljati delo preko polnega delovnega časa. Eden od predvidenih namenov je tudi v primeru izjemno povečanega dela, ki je v javnem sektorju najpogostejši razlog. Pri revidiranju nadur je računsko sodišče odkrilo, da so bile te izplačane, ne da bi dejansko bile opravljene. Ugotovilo je tudi, da so javni uslužbenci opravljali nadurno delo v večjem obsegu, kot je to dovoljeval 143. člen ZDR

– ta je omejeval nadurno na 8 ur na teden, 20 nadur v mesecu in 180 nadur v letu, pri čemer je strogo ocenilo zlasti kršitev letnega limita. Z novelo ZDR se je ureditev dela preko polnega delovnega časa v tem delu spremenila.⁶

3.10. Druge kršitve

Računsko sodišče je v odkrilo tudi, da so zaposleni, ki so imeli delovni čas neenakomerno razporejen, imeli v posameznih dneh manj kot 11 ur počitka. To je v nasprotju s 155. členom ZDR, ki določa, da ima v omenjenem primeru delavec v obdobju 24 ur pravico do počitka, ki traja nepretrgoma najmanj 11 ur.

Na kršitev zakonodaje je računsko sodišče opozorilo tudi v primerih, ko so državni organi najemali študente, ki so pri posameznem delodajalcu opravljali delo brez prekinitve več kot tri mesece v posameznem koledarskem letu. Takšno dejanje je predstavljalo kršitev 216. člena ZDR. Ta člen, ki je urejal začasna in občasna dela dijakov in študentov, je bil razveljavljen.

Primer je tudi bil, da se je sklenilo delovno razmerje za dopolnilno delo, pa za to niso bili izpolnjeni pogoji po 146. členu ZDR⁷, saj ni šlo za deficitaren poklic.

Računsko sodišče je tudi pri državnih organih, ne samo pri javnih zavodih, opozorilo na problematiko sklepanja podjemnih pogodb za dela, ki imajo značaj delovnega razmerja. To je sporno predvsem za dela, ki jih zaposleni sicer opravljajo na svojem delovnem mestu. Ta vprašanja ureja 11. člen ZDR, ki pravi, da če obstojijo elementi delovnega razmerja v skladu s 4.⁸, v povezavi s 20. členom (ureja

⁶ Tako določata 3. in 4. odstavek 143. člena ZDR naslednje: »(3) Nadurno delo lahko traja največ 8 ur na teden, največ 20 ur na mesec in največ 170 ur na leto. Delovni dan lahko traja največ 10 ur. Dnevna, tedenska in mesečna časovna omejitev se lahko upošteva kot povprečna omejitev v obdobju, določenem z zakonom ali kolektivno pogodbo, in ne sme biti daljša od šestih mesecev. (4) Nadurno delo lahko s soglasjem delavca traja tudi preko letne časovne omejitve iz prejšnjega odstavka, vendar skupaj največ 230 ur na leto. V primeru vsakokratne odreditve nadurnega dela, ki presega 170 ur na leto, mora delodajalec pridobiti pisno soglasje delavca.«

⁷ Določba 1. odstavka 146. člena se glasi: »Delavec, ki dela polni delovni čas, sme izjemoma skleniti pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom z drugim delodajalcem, vendar največ osem ur na teden, po poprejšnjem soglasju delodajalcev, pri katerih je zaposlen s polnim delovnim časom, če gre za opravljanje deficitarnih poklicev po podatkih zavoda za zaposlovanje ali za opravljanje vzgojno-izobraževalnih, kulturno umetniških in raziskovalnih del.

⁸ Ta določa v 1. odstavku, da je delovno razmerje razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja dela po navodilih in pod nadzorom delodajalca.

pogoje za sklenitev pogodbe o zaposlitvi) oziroma 52. členom (ureja pogodbo o zaposlitvi za določen čas) tega zakona, se delo ne sme opravljati na podlagi pogodb civilnega prava, razen v primerih, ki jih določa zakon. Računsko sodišče je v nekaterih revizijah, opravljenih pred uveljavitvijo novega ZDR, že zavzelo stališče, da je sklepanje pogodb o delu in avtorskih pogodb za delo, ki spada v opis delovnih nalog zaposlenega, nepravilno.⁹

4. ZAKLJUČEK

Namen tega prispevka je predstaviti bistvene nepravilnosti na področju plač v državnih organih ter občinah (oboji so na področju uslužbenskih razmerij podvrženi istemu pravnemu režimu), katere je odkrilo računsko sodišče. Gre za samo en segment revizij, ki jih izvaja računsko sodišče, poleg revidiranja javnih zavodov, javnih podjetij ter ostalih uporabnikov javnih sredstev), kljub temu pa lahko tudi takšen članek preventivno deluje in prispeva k zmanjšanju nepravilnosti in nesmotrnosti v poslovanju v javnem sektorju.

LITERATURA IN VIRI

Zakon o računskem sodišču,

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju,

Zakon o javnih uslužbencih,

Zakon o delovnih razmerjih,

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih oranih in organih lokalnih skupnosti,

Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih,

Ministrstvo za finance, Bilten javnih financ 2/2009,

Revizijska poročila Računskega sodišča Republike Slovenije, objavljena na njegovih spletnih straneh.

⁹ Na področju javnih zdravstvenih zavodov se je računsko sodišče v okviru svojega svetovanja opredelilo, da če obstajajo v konkretnih primerih določeni elementi delovnega razmerja (vključenost v delovni proces delodajalca, nepretrganost dela) hkrati pa javni uslužbenec opravlja isto delo, kot je v opisu njegovega delovnega mesta, je sklepanje tovrstnih pogodb o delu dopustno le kot izjema. To je možno, če ne obstojijo elementi iz 2. odstavka 11. člena ZDR ter so izkoriščene vse možnosti plačila povečanega obsega dela, ki jih urejajo predpisi. Pri tem mora biti delodajalec pozoren tudi na obveznosti glede zagotavljanja odmorov in počitkov.

IRREGULARITIES OF SALARIES WITHIN THE CIVIL SERVICES AND MUNICIPALITIES AS DETERMINED BY THE COURT OF AUDITORS

PETRA ZEMLJIČ*

SUMMARY

In her contribution the authoress presents the irregularities identified by the Court of Auditors in connection with the salaries paid to the employees of the state agencies and municipalities in recent years, as well as its competences regarding the correction of identified irregularities also in the field of labour relations. The irregularities treated in this contribution refer to the calculation and payment of salaries, whereby all the integral parts of the salary are meant (the basic salary, supplement payments and payments for job performance). According to detailed revision plans, the Court of Auditors also examines the regularity of procedures on grounds of which the basic salary is determined – this can include either a conclusion of an employment contract (whereby compliance with the prescribed procedure, with the systematisation and with the establishment plan are being checked), and also promotion of the civil servants or other issues. Thus the irregularities established by the Court of Auditors refer more or less directly to the expenditures of the auditee; only rarely other types of violations of the labour legislations are established (i.e. irregularities regarding the days of paid leave).

Let me point out, that some irregularities are being discovered ad hoc, but most of them are a result of systematic supervision, according to the priorities of the Court of Auditors as laid down in detailed plans of which some are also presented in their audit report. According to its standards and guidelines, the Court of Editors namely prepares detailed plans for their audits in which also the faults and irregularities are laid down to which it will pay special attention because of their importance, they being understood as such because of their nature or because

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

they present a negative phenomenon of violating a certain institute which has become widely spread and therefore requires to be paid attention to prevent its recurrence. The purpose of this contribution is also a preventive one, thus contributing to less irregularities and ineffectiveness within the public sector.