

# NADZOR NAD IZVAJANJEM PREDPISOV O PLAČI IN DRUGIH PREJEMKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

NATAŠA MUSAR MIŠELJIĆ\*

UDK: 35.08:349.232(497.4)

**Povzetek:** Prejemki javnih uslužbencev iz delovnega razmerja predstavljajo izredno občutljivo področje preverjanja pravilnosti njihovega določanja in obračunavanja. Kljub dolgoletnemu nadzoru stroški dela ostajajo eno od področij z največjim tveganjem, ki se s prehodom na nov plačni sistem še povečuje. Za učinkovitost nadzora nad izvajanjem plačnih predpisov sta izrednega pomena tudi vprašanje odgovornosti za nepravilnosti in vprašanje posledic tovrstnih ugotovitev.

**Ključne besede:** plačni sistem, javni sektor, nadzor, odgovornost, odprava nepravilnosti

## SUPERVISING THE IMPLEMENTATION OF THE CIVIL SERVANTS SALARY REGULATION

**Abstract:** The salaries and civil servants' other remunerations present a very sensitive area for supervising their regularity. In spite of the long-term supervision of the labour cost regularity, the remuneration in the civil servants' payment system remains the area of greatest risk, which was even increased by the introduction of new salary system for the civil servants. The issues of responsibility and consequences in case of irregularities are also of the utmost importance in the context of supervising the implementation of the civil servants' salary regulations.

**Key words:** salary regulation system, public sector, supervision, responsibility, annulment of irregularities

\* Nataša Musar Mišeljic, univ. dipl. prav., namestnica vrhovne državne revizorke na Računskem sodišču Republike Slovenije. [natasa.musar-miseljic@rs-rs.si](mailto:natasa.musar-miseljic@rs-rs.si)

Nataša Musar Mišeljic, LL, Supreme State Auditor Deputy at the Court of Audit of the Republic of Slovenia

## 1. UVOD

Za plače in druge prejemke javnih uslužbencev iz delovnega razmerja, torej za stroške dela nasploh, je značilno, da s stališča proračunskih uporabnikov in s stališča zainteresirane javnosti predstavljajo izredno občutljivo področje nadzora - preverjanja pravilnosti tako njihovega določanja kot tudi obračunavanja. Ravno na tem področju se namreč kaže obstoj povezave med ugotovljenimi nepravilnostmi in morebitnim osebnim okoriščanjem zaposlenih ali odgovornih oseb, vsaj na prvi pogled, kot najbolj očiten.

V aprilu leta 1994 je stopil v veljavo Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZRPJZ)<sup>1</sup> kot prvi zakon, ki je postavil enotne temelje plačnega sistema v širšem javnem sektorju. Kljub temu, da je bila že po dobrih osmih letih njegove veljavnosti izdana prva različica novega plačnega zakona, s katerim naj bi se plačni sistem javnega sektorja popolnoma prenovil, so neposredni in posredni proračunski uporabniki na podlagi ZRPJZ določali in obračunavali plače več kot 14 let.

Ker je uveljavitev ZRPJZ skorajda sovpadla z ustanovitvijo Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) kot najvišjega organa kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe, je bilo povsem logično, da je bila temeljita preveritev izvajanja (takrat novega) plačnega zakona spoznana kot ena prvih pomembnih nalog v okviru izvajanja revizijske pristojnosti računskega sodišča. V prvem letu delovanja se je tako računsko sodišče pretežno ukvarjalo z revidiranjem plač uporabnikov javnih sredstev – bodisi v okviru samostojnih revizij stroškov dela bodisi v okviru splošnih revizij celotnega poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Izkazalo pa se je, da obširen in natančen nadzor nad pravilnostjo določanja in obračunavanja plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja v javnem sektorju ne more biti revizijska naloga »projektnega tipa«, ki bi imela jasen konec, s katerim bi bil v vsaj pretežni meri dosežen zastavljeni cilj: zagotoviti, da na področju izplačil zaposlenim v javnem sektorju ne bo prihajalo do pomembnih nepravilnosti. Računsko sodišče tako preverja pravilnost določanja in obračunavanja stroškov dela pri (ne)posrednih proračunskih uporabnikih že vse od svojega nastanka, kljub temu pa stroški dela ostajajo eno od področij z največjim tveganjem za obstoj nepravilnosti. Z uvedbo novega plačnega sistema v letu 2008 se navedeno tveganje še povečuje.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 18/94 in 36/96.

## 2. NADZOR NAD IZVAJANJEM PREDPISOV O PLAČAH IN O DRUGIH PREJEMKIH JAVNIH USLUŽBENCEV

### 2.1. Izvajalci nadzora nad pravilnostjo izvajanja plačnega sistema

Najbolj jasno in neposredno je pristojnost za nadzor nad izvajanjem posameznega predpisa določena s samim tem predpisom. Pristojnosti različnih nadzornih organov, opredeljene v predpisih, ki so podlaga za delovanje posameznega organa nadzora, so običajno določene bolj splošno – bolj ali manj jasno je določeno področje, na katerem nek organ izvaja nadzor, medtem ko je predpise, ki to področje urejajo (in je torej njihovo izvajanje predmet nadzora določenega organa) potrebno šele razpoznati.

V 43. členu Zakona o sitemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS)<sup>2</sup> je določena pristojnost za nadzor. V skladu s citiranim določilom opravljajo nadzor nad izvajanjem tega zakona:

- ministrstvo, pristojno za sistem plač v javnem sektorju (torej Ministrstvo za javno upravo),
- ministrstvo, pristojno za posamezno področje (resorna ministrstva) ter
- ministrstvo, pristojno za finance v okviru proračunskega nadzora (torej Proračunska inšpekcija Urada za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance, ki je skladno s tretjim odstavkom 50. d člena ZSPJS izrecno pooblaščen še za opravljanje nadzora nad pravilnostjo izračuna sredstev za odpravo nesorazmerij).

Določba 43. člena ZSPJS se bistveno razlikuje od svoje predhodnice v zdaj že bivšem plačnem zakonu – 21. člen ZRPJZ je namreč določal, da nadzor nad izvajanjem tega zakona opravlja računsko sodišče in sicer na podlagi metodologije, ki jo predpiše minister za delo. Do ustanovitve računskega sodišča pa je bila v prehodnih določbah pristojnost za opravljanje nadzora nad izvajanjem ZRPJZ podeljena Ministrstvu za finance za nadzor v državnih organih oziroma resornim ministrstvom za nadzor v javnih zavodih.

#### 2.1.1. Ministrstvo za javno upravo

Kot prvo navedeni nadzornik iz 43. člena ZSPJS ter kot organ, ki je v pretežni meri pripravljal ključne predpise in druge akte s področja plačnega sistema, je

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 95/07-UPB7, 17/08, 58/08 in 80/08.

Ministrstvo za javno upravo zanesljivo osrednji izvajalec nadzora nad preходом v nov plačni sistem.

Že v septembru 2008 je minister za javno upravo, sklicujoč se na 43. člen ZSPJS, predlagal vsem ministrom, da se izvedejo nadzori pri izbranih uporabnikih proračuna, za katere obstaja ocena, da bi lahko prišlo do napačne uporabe predpisov oziroma uporabljenih podatkov na njihovi podlagi. Pri tem naj bi bilo Ministrstvo za finance zadolženo za nadzor v okviru proračunskega nadzora, področna ministrstva pa naj bi skupaj z Ministrstvom za javno upravo izvedla vsebinske prehode nadzora. Kakšna je razlika med »proračunskim« in »vsebinskim« nadzorom minister ni pojasnil. Odločitev o izvedbi nadzora sprejmejo posamezna ministrstva.

Minister za javno upravo je predlagal še, da nadzore opravijo posebne nadzorne komisije, sestavljene iz javnih uslužbencev, ki so bili člani pogajalskih skupin in tako dobro poznajo stanje na svojem področju. Pri tem naj komisije ne bi štele več kot štiri člane, vodil pa bi jih predstavnik pristojnega področnega ministrstva. Ministrstvo za javno upravo se je zavezalo k pripravi navodil za izvedbo nadzora ter obrazca za pripravo zapisnika.

Na spletni strani Ministrstva za javno upravo<sup>3</sup> dejansko najdemo Navodila za izvedbo nadzora prehoda na nov plačni sistem, ki jih je minister za javno upravo v septembru 2008 posredoval vsem ministrom in vsem pooblaščenim javnim uslužbencem<sup>4</sup> kot »obvezna navodila za izvedbo nadzora prehoda v nov plačni sistem, ki jih morajo obvezno uporabljati pooblaščeni vodja in člani nadzornih komisij za prehod v nov plačni sistem«. Od kod ministru podlaga za izdajo *obveznih* navodil, ni povsem jasno. Pri izdaji navodil se sklicuje zgolj na 43. člen ZSPJS, ki pa Ministrstvu za javno upravo ne podeljuje tovrstnih pooblastil v razmerju do ostalih izvajalcev nadzora, navedenih v tem členu.

Navodila kot cilj nadzora določajo ugotovitev o pravilnosti uporabljenih podatkov pri pripravi aneksov k pogodbi o zaposlitvi. Določena je tudi spodnja meja obsega nadzora v smislu števila javnih uslužbencev, ki jih je (najmanj) obvezno zajeti z nadzorom. Iz tako opredeljenega obsega izhaja obveznost izvedbe precej obsežnih nadzorov, saj naj bi bilo potrebno:

- pri proračunskih uporabnikih, ki imajo do 50 zaposlenih, pregledati podatke o vseh javnih uslužbencih;

<sup>3</sup> [http://www.mju.gov.si/si/placni\\_sistem/nadzor\\_prehoda\\_na\\_nov\\_placni\\_sistem/leto\\_2008/](http://www.mju.gov.si/si/placni_sistem/nadzor_prehoda_na_nov_placni_sistem/leto_2008/) (na dan 19. 4. 2009).

<sup>4</sup> Gre za javne uslužbenke, pooblaščene za izvedbo nadzora prehoda na nov plačni sistem.

- pri proračunskih uporabnikih, ki imajo do 200 zaposlenih, pregledati podatke o najmanj 100 javnih uslužbencih;
- pri proračunskih uporabnikih, ki imajo nad 200 zaposlenih, pa pregledati podatke o najmanj 25 odstotkih javnih uslužbencev (v primeru proračunskih uporabnikov z največ zaposlenimi je takšno število enormno - v Kliničnem centru Ljubljana bi to denimo pomenilo nekje okrog 2000 javnih uslužbencev).

Menim, da za tako obsežne preglede pri posameznih proračunskih uporabnikih ni potrebe. V prvi fazi nadzora prehoda na nov plačni sistem je po moji oceni bistveno odkriti predvsem sistemske nepravilnosti, do katerih je prišlo pri posameznikih uporabnikih javnih sredstev in morda tudi na posameznih celotnih področjih dejavnosti ali pa pri določenih tipih proračunskih uporabnikov, za kar pa tako veliki vzorci niso potrebni. Po drugi strani pa bi bilo za doseg takšnega cilja potrebno uporabiti nekatere analitične metode, ki pa v navodilu niso predvidene. Tako po obsegu kot po vsebini je navodilo usmerjeno v iskanje posameznih primerkov javnih uslužbencev, pri katerih je morda prišlo do uporabe nepravilnih podatkov pri pripravi aneksa, in ne na odkrivanje nekih kompleksnejših ali celo sistemskih nepravilnosti. Menim, da bi odkrivanje posameznih primerov javnih uslužbencev, pri katerih je prišlo do nepravilnosti, lahko bil cilj šele v neki drugi fazi preveritev pravilnosti prehoda na nov plačni sistem. Glede na omejenost kadrovskih virov za izvajanje tovrstnih nadzorov bi bilo, upoštevaje navodila v opisani obliki, z nadzorom mogoče zajeti le manjše število proračunskih uporabnikov.

Na koncu navodil je še določeno, da mora nadzorna komisija po končanem pregledu izdelati poročilo o nadzoru. Poročilo podrobneje ni opredeljeno, prav tako na spletni strani Ministrstva za javno upravo ni najti obrazca za pripravo zapisnika. Na spletni strani tudi ni najti podatkov o tem, da bi bili dogovorjeni in z navodilom obvezno predpisani nadzori tudi opravljeni ter kakšne so ugotovitve.

V medijih pa smo v zadnjem času lahko zasledili podatke o rezultatih analiz, ki jih je pripravilo Ministrstvo za javno upravo, niso pa (še?)<sup>5</sup> dostopne na njihovi spletni strani. Analize so bile, vsaj tako je mogoče zaključiti na podlagi širši javnosti dostopnih informacij, usmerjene zlasti v primerjave med sistemiziranimi delovnimi mesti pri proračunskih uporabnikih pred in po 1. 8. 2008. Opravljene analize so skoraj zagotovo na splošni ravni že razkrile poglobitve razloge za velika (nepričakovana) odstopanja dejansko potrebnih finančnih sredstev od načrtovanih. Ministrica za

<sup>5</sup> V času priprave prispevka (18. 4. 2009).

javno upravo je po poročanju medijev že zahtevala izvedbo nadzorov s strani področnih ministrstev. Na spletni strani Ministrstva za javno upravo najdemo podatke, da je Vlada Republike Slovenije naložila pristojnim ministrstvom, da do konca aprila 2009, v skladu z metodologijo Ministrstva za javno upravo, izvedejo obvezne nadzore prehoda na nov plačni sistem pri uporabnikih proračuna, ter da do konca maja 2009 vladi poročajo o ugotovitvah izvedenih obveznih nadzorov pri uporabnikih proračuna ter o predlaganih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Iz podatkov na spletni strani je razvidno tudi, da je ministrstvo pripravilo dopis o obveznem nadzoru ter Navodila o obveznem nadzoru (oboje datirano na 15. 4. 2009), ker pa dokumenta preko spleta nista dostopna<sup>6</sup>, ni mogoče ugotoviti ali gre za bistvene razlike v razmerju do zgoraj predstavljenega dopisa in navodil ministra za javno upravo iz septembra 2008.

### **2.1.2. Področna ministrstva**

Področna ministrstva so tista, ki izvajajo politiko na posameznih področjih javne uprave, v tem sklopu pa v imenu Republike Slovenije tudi izvršujejo tudi ustanovitelske pravice v različnih posrednih proračunskih uporabnikih.

Zaenkrat ni najti podatkov, da bi resorna ministrstva že opravila omembe vredne nadzore prehoda na nov plačni sistem. Večina ministrstev ima na svojih spletnih straneh objavljene bolj ali manj obširne informacije glede najpogostejših in najpomembnejših vprašanj, ki so se porajala proračunskim uporabnikom ob izvedbi prehoda. Informacij o morebitnih opravljenih nadzorih ter njihovih ugotovitvah ni. Tudi v preteklosti resorna ministrstva niso odigrala pomembnejše vloge pri nadziranju pravilnosti na področju plač proračunskih uporabnikov.

Kot posebno obliko predhodnega nadzora nad izvajanjem plačnih predpisov pa bi lahko v zvezi z resornimi ministrstvi na nek način upoštevali tudi institut izdaje soglasja ali obveznega mnenja k posameznim aktom proračunskih uporabnikov, ki je v pristojnosti področnih ministrstev kot izvrševalcev ustanovitelskih pravic države (npr. mnenje o skladnosti pogodbe o zaposlitvi direktorja javnega zavoda s predpisi, soglasje k izplačilu dela plače za delovno uspešnost ipd.).

<sup>6</sup> V času priprave prispevka (18. 4. 2009).

### 2.1.3. Proračunska inšpekcija

Proračunska inšpekcija je s stališča vladnih proračunskih uporabnikov notranji organ nadzora (za razliko od denimo računskega sodišča, ki vrši pri proračunskih uporabnikih zunanji nadzor). Preko proračunske inšpekcije Urad za nadzor proračuna Ministrstva za finance izvaja funkcijo centraliziranega inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)<sup>7</sup> in drugih predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna.

Proračunska inšpekcija izdaja poročila o svojem delu vsakih 6 mesecev. V času od julija do decembra 2008, torej v času od uvedbe novega plačnega sistema, je zaključila skupaj 11 inšpekcijskih postopkov<sup>8</sup>. V omenjenih inšpekcijskih pregledih niti plače niti stroški dela niso bili predmet preveritev.

## 2.2. Nadzor nad drugimi prejemki iz delovnega razmerja

### 2.2.1. Zakon o javnih uslužbencih

Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU)<sup>9</sup> predstavlja splošno podlago za urejanje vseh drugih pravic (razen plač) javnih uslužbencev iz delovnega razmerja. Neposredno sicer ne ureja področja povračil stroškov in drugih prejemkov iz delovnega razmerja, kot najpomembnejšo določbo ZJU, ki jo je potrebno upoštevati tudi na področju različnih prejemkov iz delovnega razmerja, pa je potrebno omeniti določilo tretjega odstavka 16. člena, ki delodajalcu prepoveduje, da bi javnemu uslužbencu zagotavljal pravice iz delovnega razmerja v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. S to določbo je v javnem sektorju dejansko suspendirano splošno pravilo delovnega prava, da je z nižjim aktom (npr. s splošnim aktom proračunskega uporabnika ali s pogodbo o zaposlitvi) vedno dovoljeno za poslenemu določiti več pravic, kot pa jih določajo višji/splošnejši akti.

V 173. členu ZJU, ki določa pristojnosti Ministrstva za javno upravo, je v prvi točki na splošno določeno, da ministrstvo nadzira izvajanje tega zakona in na njegovi podlagi izdanih predpisov ter skrbi za njihovo pravilno izvajanje. V 179. členu ZJU,

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02 in 109/08.

<sup>8</sup> Vir: poročilo o opravljenem inšpekcijskem nadzoru Ministrstva za finance.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 63/07-UPB3 in 65/08.

ki opredeljuje nadzor nad izvajanjem tega zakona, pa je natančneje določeno, da nadzor nad izvajanjem ZJU opravljajo inšpektorji za sistem javnih uslužbencev. Inšpektorji za sistem javnih uslužbencev predstavljajo obliko notranje kontrole javne uprave nad samo seboj. Iz določbe četrtega odstavka 180. člena ZJU je jasno razvidno, da se nadzor inšpektorjev nanaša na izvajanje konkretnih določb ZJU. Izvajanje temeljnih načel in splošnih določb, kolikor posegajo tudi na druga konkretna področja delovnih razmerij v javnem sektorju, je prepuščeno nadzoru drugih pristojnih organov.

### **2.2.2. Zakon o delovnih razmerjih**

Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR)<sup>10</sup> predstavlja splošno podlago za urejanje pravic iz delovnega razmerja za zaposlene v javnem sektorju v vseh primerih, ko za javne uslužbenke določena pravica z drugimi predpisi ni urejena drugače. Z vidika povračil stroškov in drugih prejemkov iz delovnega razmerja so pomembne zlasti naslednje določbe ZDR:

- 130/1 člen (pravica do povračila stroškov) - delodajalec mora zaposlenemu zagotoviti povračilo stroškov za prehrano med delom, za prevoz na delo in z dela ter povračilo stroškov, ki jih ima pri opravljanju določenih del in nalog na službenem potovanju;
- 126/1 člen na splošno določa upravičenost zaposlenega do drugih vrst plačil za delo (poleg plače), če so določena v kolektivni pogodbi;
- 109. člen ureja pravico do odpravnine ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov – te pravice drugi predpisi in Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti sploh ne določajo;
- 131. člen ureja pogoje za priznanje pravice do regresa za letni dopust in njenega obsega (vezanost na obseg pravice do letnega dopusta);
- 172. in 173. člen pa določata pravice in dolžnosti zaposlenega in delodajalca v zvezi z izobraževanjem.

Skladno z 227. členom ZDR izvaja nadzor nad določbami zakona, izvršilnih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov delodajalca, ki urejajo delovna razmerja, inšpekcija za delo. Znotraj Inšpektorata Republike Slovenije za delo je to inšpekcija nadzora delovnih razmerij. V sklopu inšpekcije nadzora delovnih razmerij pa deluje posebna služba nadzora javnega sektorja, ki opravlja inšpekcijski

<sup>10</sup> Uradni list RS; št. 42/02 in 103/07.

nadzor delovnih razmerij v organih javnega sektorja (državnih organih uprave, organih uprav lokalnih skupnosti, javnih agencij, skladov, javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov) ter drugih oseb javnega prava v skladu s predpisi in posebnimi pooblastili.

V poročilu o delu inšpektorata za leto 2007<sup>11</sup> je v poglavju 4.21. Kolektivne pogodbe in splošni akti zgolj omenjeno, da so bile kršitve v tem sklopu ugotovljene tudi na področju povračil stroškov v zvezi z delom (izplačilo dnevnic, stroškov za prevoz na delo in iz dela, stroškov za prehrano med delom). Drugi podatki o delu inšpekcije za nadzor delovnih razmerij niso prosto dostopni.

### **2.2.3. Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov**

Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov (v nadaljevanju: ZPSDP)<sup>12</sup> ureja predvsem poglavitne vrste povračil stroškov, ki nastanejo javnim uslužbencem pri delu in v zvezi z delom, in eno vrsto drugega prejemka – odpravnino ob upokojitvi. Zakon določa višino izplačil, v nekaterih primerih pa tudi pogoje za izplačilo. O nadzoru nad izvajanjem lastnih določb ZPSDP ne določa ničesar.

## **2.3. Nadzor računskega sodišča**

Na podlagi do sedaj zapisanega lahko, če nekoliko posplošimo, ugotovimo da:

- je na področju plačnega sistema pristojnost za nadzor podeljena v prvi vrsti Ministrstvu za javno upravo in resornim ministrstvom, vendar v predpisih manjkajo konkretnije določbe o načinu izvajanja nadzora, zato so bile vse dose-danje preveritve opravljene nekako ad hoc in brez prave strategije;
- so po drugi strani postopki nadzora inšpektorjev in inšpekcijskih služb dovolj jasno predpisani, vendar pa nadzor nad stroški dela ni prioriteta naloga pro-računske inšpekcije, inšpekcije nadzora delovnih razmerij in inšpektorjev za sistem javnih uslužbencev.

<sup>11</sup> Poročilo za leto 2008 v času priprave prispevka še ni bilo dostopno.

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 87/97, 9/98 in 48/01.

### **2.3.1. Pristojnost računskega sodišča za nadzor nad izvajanjem predpisov o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev**

Kot že rečeno, v zakonih in drugih predpisih, ki urejajo plačni sistem in druge prejemke javnih uslužbencev iz delovnega razmerja, računsko sodišče ni opredeljeno kot nosilec nadzora nad izvajanjem predpisov s teh področij. Vendar pa pristojnost računskega sodišča za opravljanje nadzora (tudi) nad področjem prejemkov javnih uslužbencev nedvomno izhaja iz splošne revizijske pristojnosti računskega sodišča, določene v matičnem zakonu.

V 20. členu Zakona o računskem sodišču (v nadaljevanju: ZRacS-1)<sup>13</sup> je določeno, da lahko računsko sodišče revidira pravilnost in smotrnost poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Pri tem:

- vse pravne osebe javnega prava in njihove enote nedvomno sodijo med uporabnike javnih sredstev (peti odstavek 20. člena ZRacS-1) - javni uslužbenec je posameznik, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju, pri čemer javni sektor sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (prvi in drugi odstavek 1. člena ZJU);
- poslovanje uporabnika javnih sredstev v ožjem pomenu pa sestavljajo vsa dejanja, ki vplivajo na njegove prejemke oziroma izdatke, prihodke oziroma odhodke ali na sredstva oziroma obveznosti do virov sredstev (šesti odstavek 20. člena ZRacS-1) - upravljanje s stroški dela, kamor sodijo plače, povračila stroškov ter drugi prejemki iz delovnega razmerja, zagotovo obsega dejanja, ki vplivajo na odhodke uporabnika javnih sredstev.

Na podlagi zgoraj citiranih določb lahko nedvoumno zaključimo, da je računsko sodišče tudi po uvedbi novega sistema javnih uslužbencev (ZJU) ter novega plačnega sistema (ZSPJS) v celoti pristojno za revizijski nadzor nad izvajanjem plačnih predpisov in drugih predpisov, ki urejajo pravice javnih uslužbencev do različnih prejemkov iz delovnega razmerja, s tem pa tudi za nadzor prehoda na nov plačni sistem.

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 11/01.

### **2.3.2. Revizijski pristop k revidiranju prehoda na nov plačni sistem**

Postopek revizije lahko ločimo na tri faze: predrevizijski postopek, revizijski postopek v ožjem smislu ter porevizijski postopek. Vsaka opravljena revizija zanesljivo zahteva izvedbo celotne faze revizijskega postopka, medtem ko je izvedba ostalih dveh faz odvisna od okoliščin.

Predrevizijski postopek je lahko namenjen okvirnemu načrtovanju revizij (v tem primeru v predrevizijski fazi revizorji poiščejo podlage za odločitev o tem, ali naj računsko sodišče določeno revizijo sploh izvede) ali podrobnemu načrtovanju revizij (revizorji pridobivajo podatke za odločitev o nekaterih najpomembnejših elementih revizije, največkrat o revidiranih uporabnikih javnih sredstev, lahko pa tudi o predmetu in obsegu revizije).

Revizijski postopek je osrednja faza, ki jo pri izvrševanju svoje revizijske pristojnosti izvaja računsko sodišče s ciljem izreči mnenje o računovodskih izkazih ali o pravilnosti oziroma smotnosti poslovanja revidiranega uporabnika javnih sredstev. O računovodskih izkazih ter o pravilnosti poslovanja izreka računsko sodišče kvalificirano mnenje (pozitivno, s pridržkom in negativno mnenje), o smotnosti poslovanja uporabnikov javnih sredstev pa podaja opisno mnenje. V primeru negativnega mnenja ali pridržka obsega mnenje poleg samega izreka tudi del, v katerem so na kratko navedene napake oziroma nepravilnosti, na katerih temelji kvalifikacija izrečenega mnenja. Podrobneje so napake in nepravilnosti predstavljene v ugotovitvenem delu revizijskega poročila, kjer je poleg razkritij o posameznih napakah in nepravilnostih navedeno tudi ali, kdaj in na kakšen način so bile le-te pred koncem revizijskega postopka odpravljene.

Če uporabnik javnih sredstev do izdaje revizijskega poročila ne odpravi (vseh) napak, nepravilnosti oziroma nesmotnosti, je potrebno izvesti tudi porevizijski postopek. Računsko sodišče v takšnem primeru v revizijsko poročilo vključi zahtevo za odpravo napak, nepravilnosti oziroma nesmotnosti, o čemer mora revidirani uporabnik javnih sredstev v določenem roku (največ 90 dni) predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo. V porevizijskem postopku računsko sodišče nato oceni verodostojnost odzivnega poročila in zadovoljivost izvedenih ukrepov. Če uporabnik javnih sredstev ne odpravi napak, nepravilnosti ali nesmotnosti iz zahteve, krši obveznost dobrega gospodarja. V tem primeru računsko sodišče pozove organ, za katerega oceni, da lahko ustrezno ukrepa zoper uporabnika javnih sredstev, naj poskrbi, da se napaka, nesmotnost oziroma nepravilnost odpravi. Če niso odpravljene pomembne napake, nepravilnosti oziroma nesmotnosti je kršitev

kvalificirana kot huda. V tem primeru so tudi posledice težje: računsko sodišče izda o tem posebno obvestilo za javnost in posebej obvesti državni zbor, poleg tega pa pristojnemu organu poda tudi zahtevo za razrešitev odgovorne osebe revidiranega uporabnika javnih sredstev.

Letos so v programu dela računskega sodišča predvidene revizije poslovanja uporabnikov javnih sredstev v letu 2008 – torej v letu prehoda na nov plačni sistem. Uvedba novega plačnega sistema bo tako avtomatično predmet vseh revizij celotnega poslovanja revidirancev, torej tistih revizij, ki jih računsko sodišče najpogosteje izvaja. Ker je program za izvrševanje revizijske pristojnosti za leto 2009 zaupen, o možnostih za uvedbo posebnih revizij, ki bi se osredotočale na sam prehod na nov plačni sistem, ne morem govoriti. Vsekakor pa do sedaj še ni bil izdan noben sklep o izvedbi tovrstne revizije. V primeru, da bi se računsko sodišče odločilo za uvedbo takšnih selektivnih revizij plač, bi revizorji dokaj verjetno izvedli tudi prvo fazo postopka revizije. V predrevizijskem postopku bi bilo potrebno zbrati predvsem podatke za sprejem dobro pretehtane odločitve o izbiri uporabnikov javnih sredstev, pri katerih bi bila revizija izvedena. Ker bi lahko računsko sodišče s takšno revizijo zajelo le relativno majhen delež vseh uporabnikov javnih sredstev, bi bilo toliko bolj pomembno, da so izbrani ustrezni »vzorčni« revidiranci. Ne glede na to ali bo prehod na nov plačni sistem revidiran v sklopu revizije celotnega poslovanja proračunskega uporabnika ali pa bo predstavljal samostojen predmet revizije, pa je izrednega pomena, da računsko sodišče v vseh primerljivih primerih potencialnih nepravilnosti zavzame enako stališče.

V zvezi z nadzorom prehoda na nov plačni sistem se na splošno, ne le v zvezi z nadzorom računskega sodišča, odpira vprašanje ali in v kakšnem obsegu je potrebno preverjati tudi tako imenovane varovane plače. Če bi javni uslužbenec po določitvi plače po novem prejel plačo v nižjem znesku, kot je znesek plače, določene po predpisih, ki so se uporabljali do začetka obračuna plač po ZSPJS, se mu do izenačitve obeh zneskov izplačuje višji znesek plače. Dejstvo je, da bodo nekateri javni uslužbenci prejeli plače, določene po predpisih, ki so se uporabljali do začetka obračuna plač po ZSPJS, še nekaj let. To dejstvo govori v prid odločitvi, da je tako v okviru nadzora prehoda na nov plačni sistem kot tudi nadaljnjega nadzora nad izvajanjem plačnih predpisov varovane plače prav tako potrebno preverjati. Vprašanje o možnostih in smiselnosti preveritev varovanih plač se je postavljalo zlasti s stališča posledic ugotovitev o nepravilnostih pri določitvi varovane plače (ali je za plače, določene po prej veljavnih predpisih, mogoče uporabiti določila 3. in 3. a člena ZSPJS), delno pa tudi v povezavi z dejstvom,

da bodo v takšnih primerih nadzorniki morali preverjati akte in dejanja, ki vplivajo na določitev varovane plače, za leta nazaj.

Glede vprašanja posledic je prevladalo stališče, da je bilo potrebno varovane plače v aneksih k pogodbam o zaposlitvi šele določiti. Ne gre torej za plačo, kakršno je javni uslužbenec *prejemal* do vključno 31. 7. 2008, temveč za plačo, (v aneksu) *določeno po predpisih*, ki so se uporabljali do začetka obračuna plač po ZSPJS, torej za plačo, kakršna bi šla javnemu uslužbencu ob pravilni uporabi starih plačnih predpisov. Glede na to se 3. in 3. a člen ZSPJS brez dvoma uporabljata tudi za izplačila varovanih plač. Ob sprejemu takšnega stališča postane argument o zahtevnosti in obsežnosti naloge preverjanja varovane plače v posameznih primerih le še manj pomemben zadržek.

Predmet nadzorov, ki so se jih po dostopnih podatkih lotili Ministrstvo za javno upravo ter resorna ministrstva, se nanašajo na sistemiziranje delovnih mest in razporejanje javnih uslužbencev. Glede na dosedanje ugotovitve omenjenih nadzorov bo osnovna plača najverjetneje tudi osrednji element prvih nadzorov računskega sodišča. Tudi izkušnje iz časov uveljavitve prejšnjega plačnega sistema nas učijo, da so se kršitve predpisov v začetku v večji meri pojavljale pri določanju in obračunavanju osnovnih plač, šele ko so se zadeve na tem področju umirile, so se kršitve pogostejše in v pomembnejših zneskih pojavljale pri določanju dela plače za delovno uspešnost ter dodatkov. Pri izvajanju predpisov novega plačnega sistema pa lahko verjetno utemeljeno pričakujemo že v samem začetku nekoliko več kršitev še na področju dela plače za delovno uspešnost, ki je glede na prejšnji sistem najbolj spremenjeno.

Glede na to, da se normativna ureditev na področju povračil stroškov in drugih prejemkov iz delovnega razmerja že dlje časa ni pomembneje spreminjala, bo nadzor nad navedenim področjem stroškov dela ostal v ustaljenih tirnicah. Računsko sodišče poleg plač redno pregleduje tudi ostale stroške dela, vendar so ugotovljene nepravilnosti pri povračilih stroškov in drugih prejemkih iz delovnega razmerja bistveno redkejša in vrednostno manj pomembna od nepravilnosti na plačnem področju. Obstaja pa tveganje, da bi nekateri uporabniki javnih sredstev »primanjkljaje« oziroma »krivice«, ki jih zaposleni doživljajo kot posledico uvedbe novega plačnega sistema, poskušali kompenzirati ravno na področju povračil stroškov in drugih prejemkov iz delovnega razmerja. Odgovor na vprašanje, ali takšno tveganje obstoji pri konkretnem proračunskem uporabniku, pri katerem se bo izvajala revizija, bo najenostavneje pridobiti z analitičnimi primerjavami obsega tovrstnih izplačil pred in po prehodu na nov plačni sistem.

## 2.4. Odgovornost za nepravilnosti in njihovo odpravljanje

V zvezi z nepravilnostmi, ki jih bodo odkrili nadzori prehoda na nov plačni sistem in kasneje nadzori nad izvajanjem plačnih predpisov, se kot pomembni kažeta tudi vprašanja o odgovornosti za nepravilnosti ter o posledicah ugotovljenih nepravilnosti.

### 2.4.1. *Odgovornost za nepravilnosti pri izvajanju plačnih predpisov*

Splošna načela in določila različnih predpisov nedvoumno določajo, da je za pravilnost poslovanja proračunskega uporabnika odgovoren njegov predstojnik. Ker splošna odgovornost za zakonitost poslovanja seveda pokriva tudi odgovornost za pravilno izvajanje plačnih predpisov, na načelni ravni tako ni dvomov o tem, da je predstojnik uporabnika javnih sredstev odgovoren tudi za zakonitost na tem področju.

Vendar pa se je potrebno zavedati do določene mere tudi posebne situacije, ki je spremljala dolgotrajno uvajanje novega plačnega sistema za javne uslužbence. Ne glede na to, da podzakonski predpisi<sup>14</sup> Ministrstvu za javno upravo ne podeljujejo posebnih pristojnosti ali posebne vloge pri razlagi predpisov novega plačnega sistema, je ministrstvo privzelo vlogo pooblaščenega razlagalca predpisov. Ministrstvo za javno upravo je bilo predlagatelj sprejetih predpisov in v tem smislu zagotovo pozna namen posameznih določb. Ministrstvo je zato skrbelo in še vedno skrbi za enotno izvajanje plačnih predpisov v praksi tudi tako, da preko pojasnil, objavljenih na spletnih straneh ministrstva oziroma neposredno posredovanih uporabnikom javnih sredstev, zagotavlja enako razumevanje in uporabo predpisov, ki se nanašajo na uslužbenški in plačni sistem. Proračunski uporabniki tako pri izvajanju predpisov praviloma upoštevajo mnenja, ki jih izda Ministrstvo za javno upravo.

V primerih, ko bo računsko sodišče kot nepravilna presodilo ravnanja, ki bodo temeljila oziroma bodo skladna s stališči Ministrstva za javno upravo, se nujno odpira vprašanje ustreznosti formalno sicer nesporno veljavnega stališča o odgovornosti predstojnika proračunskega uporabnika. Na tem mestu zato velja opozoriti, da v praksi računskega sodišča lahko najdemo podobne primere, v katerih nepravilna ravnanja revidiranih uporabnikov javnih sredstev pod takšnimi okoliščinami niso vplivala na izrečeno mnenje. Vsekakor pa se morata Ministrstvo za javno upravo

<sup>14</sup> Avtentično razlago zakona lahko sprejme le zakonodajalec.

in računsko sodišče, vsak po svojih močeh in možnostih, truditi, da bo takšnih situacij čim manj.

### **2.4.2. Odpravljanje nepravilnosti**

Odpravljanje nepravilnosti, ki nastanejo z izplačilom plače ali drugega prejema javnemu uslužbencu v višjem znesku, kot bi mu pripadel v skladu s predpisi, ima dva vidika. Prvi je vidik ureditve spornih izplačil za naprej, torej od trenutka ugotovitve o obstoju nepravilnosti dalje. Drugi vidik pa se nanaša na vprašanje vračila preveč prejetih plač ali drugih prejemkov iz delovnega razmerja.

Sodna praksa se je v preteklosti postavila na stališče, da se delodajalec v zahtevi za vračilo preveč izplačanih plač ali drugih prejemkov iz delovnega razmerja ne more sklicevati na neupravičeno pridobitev, saj je bil glede na svoj položaj dolžan poznati predpise in tako vedeti, koliko je dolžan izplačati javnemu uslužbencu iz naslova plač in drugih pravic iz delovnega razmerja. Ravno zavedanje zaposlenih, ki so iz delovnega razmerja dobivali več kot jim je na podlagi predpisov pripadalo, da jim »presežka« ne bo potrebno vračati, je po moji oceni pomembno vplivalo na to, da revizijska poročila računskega sodišča na področju plač in drugih izplačil niso imela preventivnega učinka. Proračunski uporabniki, od katerih je računsko sodišče zahtevalo vzpostavitev zakonitega stanja za vnaprej, so tovrstne zahteve upoštevali. Pri tem pa se je v preteklosti večkrat postavilo vprašanje, kaj storiti v primeru, ko so pravice zaposlenega, ki niso skladne s predpisi, zapisane v pogodbi o zaposlitvi, zaposleni pa ni pripravljen podpisati nove pogodbe oziroma aneksa k pogodbi o zaposlitvi. Niso mi znani primeri, ko bi do takšnih odločitev zaposlenih v pomembnem obsegu tudi dejansko prišlo, vendar pa ocenjujem kot dokaj verjetno, da bi delovna sodišča, v primerih spora, razsodila v korist delavca in dala prednost določilom pogodbe o zaposlitvi.

Zakonodajalec se je tega problema pravočasno zavedel in ZSPJS dopolnil s tretjim, četrtem in petim odstavkom 3. člena in 3. a členom. Tretji<sup>15</sup> in peti<sup>16</sup> odstavek 3.

<sup>15</sup> V pogodbi o zaposlitvi oziroma sklepu se javnemu uslužbencu in funkcionarju ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami.

<sup>16</sup> Če je določilo o plači v pogodbi o zaposlitvi oziroma sklepu v nasprotju s tretjim odstavkom tega člena, se uporabljajo določbe zakonov, predpisov in drugih aktov, izdanih na njihovi podlagi ter kolektivnimi pogodbami, s katerimi je določena plača javnega uslužbenca ali funkcionarja, kot sestavni del te pogodbe.

člena ZSPJS predstavljata dovolj trdno pravno podlago za to, da bodo proračunski uporabniki lahko (če bo v posamezni pogodbi o zaposlitvi ugotovljeno neskladje s predpisi v škodo javnih sredstev, javni uslužbenec pa ne bo pristal na spremembo pogodbe) od trenutka, ko bodo nepravilnosti zaznali, mirno izplačevali javnemu uslužbencu (nižjo) plačo, ki jo bodo določili v skladu s predpisi, ne glede na določila pogodbe o zaposlitvi. Menim, da je peti odstavek 3. člena dovolj jasen, da tudi o morebitnih stališčih sodne prakse ne gre dvomiti.

S 3. a členom ZSPJS pa je zakonodajalec nedvomno želel vzpostaviti še pravno podlago za utemeljenost zahtevkov po vračilu preveč izplačanih plač, ki bi jih na javne uslužbence naslovil uporabnik javnih sredstev kot delodajalec. Vendar dikcija ustreznih določil tega člena<sup>17</sup> ni posrečena, saj je zakonodajalec dejansko uzakonil le zahtevo, da mora delodajalec, če se z javnim uslužbencem o vračilu ne uspe dogovoriti, preveč izplačani znesek zahtevati s tožbo pred pristojnim sodiščem. S tem določilom tretjega odstavka 3. a člena ZSPJS so uporabniki javnih sredstev dejansko postavljeni v položaj, ko kršijo zakon, če ne vložijo tožbe v vseh primerih, ko javni uslužbenec preplačila noče prostovoljno vrniti. Po drugi strani pa ZSPJS ni prinesel določb, ki bi bile podlaga za spremembo sodne prakse. V ZSPJS namreč ni določbe, da je *javni uslužbenec dolžan vrniti* znesek preveč izplačane plače<sup>18</sup>. V tožbi, ki jo bodo proračunski uporabniki obvezno morali vložiti, se bodo tako še vedno lahko sklicevali le na institut neupravičene pridobitve, v zvezi s katerim pa je sodna praksa jasna. Določba tretjega odstavka 3. a člena je tako ena od določb ZSPJS, ki bi jo bilo (v izognitev morebitni škodi v obliki plačila sodnih stroškov in zamudnih obresti) smiselno kar najhitreje spremeniti.

Opozoriti je potrebno, da se ZSPJS uporablja le za urejanje plačnih razmerij javnih uslužbencev. Določbe 3. in 3. a člena niso ustrezna pravna podlaga za odpravo nepravilnosti - previsokih izplačil - na področju ostalih stroškov dela.

<sup>17</sup> (1) O ugotovitvi neskladnosti določb o plači v pogodbi o zaposlitvi javnega uslužbenca oziroma sklepu, s katerim je določena plača funkcionarja s tretjim odstavkom 3. člena tega zakona mora delodajalec nemudoma pisno obvestiti prizadetega javnega uslužbenca ali funkcionarja in obrazložiti svoje ugotovitve in mu izročiti pisni predlog ustreznega aneksa k pogodbi o zaposlitvi oziroma sklep, s katerim se odpravijo neskladnosti.

(3) Če delodajalec ugotovi, da je bila javnemu uslužbencu ali funkcionarju v nasprotju s tretjim odstavkom 3. člena tega zakona določena in izplačana višja plača, kot bi mu pripadala, se z javnim uslužbencem ali funkcionarjem dogovori o načinu vrnitve preveč izplačanega zneska. V primeru, da med delodajalcem in delojemalcem v enem mesecu od pisnega poziva delodajalca ne pride do soglasja, mora delodajalec preveč izplačani znesek zahtevati s tožbo pred pristojnim sodiščem.

<sup>18</sup> Iz sodne prakse izhaja, da bi kot primer ustreznega določbe zakonodajalcu lahko služil 275. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/06-UPB4).

### 3. ZA KONEC

Izkušnje pri revidiranju uvedbe plačnega sistema iz leta 1994 so pokazale, da so se proračunski uporabniki v prvih letih po uveljavitvi ZRPJZ dejansko trudili z razlago nejasnih predpisov in pri tem iskali pomoč povsod, kjer so upali, da jo bodo dobili (pri pristojnih ministrstvih, stanovskih organizacijah, z medsebojnim sodelovanjem). Do večine ugotovljenih nepravilnosti v zvezi z izplačili plač v tem času ni prišlo namerno, pač pa zaradi ne dovolj jasnih predpisov in množice razlag, ki so se oblikovale na različnih nivojih. Kasneje, ko so novi pojmi dobili dovolj jasno vsebino, pa je začel potekati proces v obratni smeri. Uporabniki javnih sredstev (in z njimi povezane organizacije kot npr. sindikati in različne stanovske organizacije) so dlakocepsko iskali nejasnosti in nasprotja v predpisih, ki so dopuščala različna tolmačenja. Pojme, glede razlage katerih je že bil dosežen tihi konsenz, so ponovno označili za sporne. Določbe predpisov, ki so se že lep čas uporabljale enotno in brez težav, so naenkrat postale neustrezne, neuporabne in neživljenjske.

Ne glede na dobre želje seveda noben predpis nikoli ne more biti v celoti povsem jasen in nedvoumen v vseh razmerah, ki se pojavljajo v praksi različnih proračunskih uporabnikov. Dodatne razlage in tolmačenja bodo zato vedno potrebni. Pri tem pa se mi zdi smiselno vztrajati, da se vsi pomembnejši problemi, ki se bodo pokazali pri uporabi novih plačnih predpisov in bodo razpoznavni kot posledica ne dovolj popolne ali jasne pravne ureditve, zaključijo z ustreznimi spremembami in dopolnitvami predpisov. Zgolj razlage, pa čeprav dobro argumentirane, glede na pretekle izkušnje na dolgi rok ne bodo dovolj.

#### LITERATURA IN VIRI:

Zakona o računskem sodišču, Uradni list RS, št. 11/01.

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 18/94 in 36/96.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 95/07-UPB7, 17/08, 58/08 in 80/08.

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

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

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 109/06-UPB4.

Revizijska poročila računskega sodišča, dostopna na spletni strani dne 18. 4. 2009: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/PorocilaArhiv?OpenForm&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>.

Spletna stran ministrstva za javno upravo na dan 18. 4. 2009: <http://www.mju.gov.si/> .

Poročilo o opravljenem inšpekcijskem nadzoru Ministrstva za finance – Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna za obdobje od julija do decembra 2008, št. 06101-3/2008/8, 19. 3. 2009.

Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, VIII Ips 141/2006, evidenčna številka VS33023, 6. 11. 2007, dostopna na spletni strani: <http://www.ius-software.si/Baze/sovs/B/VS33023.htm> .

VDS sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Ljubljana, Psp 944/2005, evidenčna številka VDS03641, 19.1.2006, dostopna na spletni strani: <http://www.ius-software.si/Baze/IESP/B/311382.htm> .

Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, VIII Ips 168/2004, evidenčna številka VS32302, 1. 2. 2005, dostopen na spletni strani: [http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/vrhovno\\_sodisce\\_rs/23158/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/23158/) .

Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, VIII Ips 448/2009, evidenčna številka VS3003636, 10. 3. 2009, dostopna na spletni strani: [http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/vrhovno\\_sodisce\\_rs/2009030415406567/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2009030415406567/) .

# SUPERVISING THE IMPLEMENTATION OF THE CIVIL SERVANTS SALARY REGULATION

NATAŠA MUSAR MIŠELJIC\*

## SUMMARY

A characteristic feature of the salaries and civil servants' other benefits is, from the standpoint of the budgetary users as well as from the standpoint of the interested public, that they are to be found within a very sensitive area of checking up the regularity. In this area the connection between the discrepancies and personal enrichment is, at least at a first sight, most obvious. The implementation of the previous Law on Salaries (the first Law on Salaries which was applicable to the whole public sector) has almost coincided with the establishment of the Court of Audit of the Republic of Slovenia as the highest body for supervising state accounts, the state budget and the entire public spending. A fundamental supervision of the implementation of this Law was consequently recognized as one of the first priorities within the audit jurisdiction of the Court. Checking up the regularity of the remuneration in the public sector has turned out not to be a simple audit task with a clear beginning and ending. In spite of the fact that the Court of Audit has been checking the regularity of determining and calculating costs since its establishment, the remuneration in the civil servants' payment system remains the area of greatest risk. The Court of Audit, however, is not the only authority responsible for supervising the implementation of the payment regulations of the civil servants. On the contrary, in the new *Salary System in the Public Sector Act* the Court of Audit is not even envisaged as an authority with supervision competences; only the following three bodies are envisaged as the supervision authorities for taking control over the implementation of the new *Salary System in the Public Sector Act*: the Ministry of Public Administration, diverse sector ministries and the Ministry of Finance Budgetary Inspection. However, the power and the obligation of the Court to audit the implementation of the new salary system in the public sector is based on its competences, specified in the Law that determines its audit jurisdiction. At the beginning, the check-up of regularity of the salaries,

---

\* Nataša Musar Mišeljic, LL, Supreme State Auditor Deputy at the Court of Audit of the Republic of Slovenia. [natasa.musar-miseljic@rs-rs.si](mailto:natasa.musar-miseljic@rs-rs.si)

paid out after August 1<sup>st</sup> of 2008, will refer to the process of transition to a new salary system. Important statements may reasonably be expected in the wider area of determining the basic wage. That area contains the determination of the post catalogue, the allocation of civil servants and the transference of basic wage. In case of so called protected salary, salaries that were determined by the previously valid payment regulation, will be subject to the supervision of regularity. Based on the experience with the implementation of the previous Law on salaries, it may be concluded that the main part of anomalies will be transferred from the basic wage to the variable parts of salary in the course of time. The question of responsibility for the irregularities found during the supervision and the question of the consequences of such findings are also of the utmost importance in the context of supervising the implementation of the public salaries regulations. The law leaves no doubt - the principal of the budgetary user is fully responsible for the legality of all its activities. But in defining the responsibility for the regular implementation of the new *Salary System in the Public Sector Act*, the role of different interpreters of the regulations (particularly the role of the Ministry of Public Administration and diverse sector ministries) will have to be taken into consideration. In the past, courts took the standpoint that the employer's requirements for repayment of the irregular excesses payments were not justified. But despite of that, the new *Salary System in the Public Sector Act* contains a legal basis not only for the annulment of irregularities but also for effective requirements for repayment of the irregular excesses.