



Javni sektor so ljudje – je plača dovolj?

Jakob Krištof Počivavšek*

UDK: 349.232:331.21:351

Povzetek: Prispevek se ukvarja z elementi kakovostnih delovnih mest, s prioritetaми, ki so pomembne za zaposlene in z ukrepi, ki zaposlene motivirajo pri delu in zaradi katerih zaposlenih ostajajo pri določenem delodajalcu ali se odločijo za zaposlitev pri njem. Plača je zgolj eden od teh elementov, čeprav je praviloma v ospredju razprav o zadovoljstvu zaposlenih, medtem ko so ostali elementi, ki definirajo kakovost delovnega mesta, pogosto neupravičeno postavljeni v ozadje.

Ključne besede: plače v javnem sektorju – pogoji dela – odnosi na delovnem mestu - vodenje – kakovostna delovna mesta

Public Sector are its Employees – are Wages Enough?

Abstract: The paper examines the elements of quality jobs, the priorities that matter to employees, and the measures that motivate employees at work and influence them to stay with a particular employer or choose to work for them. Pay is only one of these elements, although it is typically at the forefront of discussions on employee satisfaction, while other elements that define job quality are often unjustifiably placed in the background.

Keywords: wages in public sector – working conditions – workplace relationships – leadership – quality jobs

* Jakob Krištof Počivavšek, univ. dipl. pravnik, predsednik KSS PERGAM.
jaka.pergam@siol.net
Jakob Počivavšek, LL.B., President of the KSS PERGAM.

1. UVOD

Z letom 2025 je v veljavo stopil nov sistem plač v javnem sektorju, ki se bo postopoma uveljavljal do leta 2028, z letom 2026 pa se je začel uporabljati tudi nov sistem delovne uspešnosti kot element variabilnega nagrajevanja v javnem sektorju. Nov plačni sistem je bil med drugim posledica dejstva, da se je javni sektor začel soočati z vse večjo uravnalovko, vse manjšo stimulativnostjo plač, vse večjim nezadovoljstvom zaposlenih in vse večjimi problemi pri pridobivanju kadrov, zlasti neprivačnostjo za mlade, kar vse vpliva tudi na kvaliteto javnih storitev in njihovo dostopnost za uporabnike.¹

Številne pomanjkljivosti prejšnjega sistema plač v javnem sektorju so spremembe odpravile ali vsaj bistveno omilile, vendar plača ni edini element, ki vpliva na zadovoljstvo in zavzetost zaposlenih ter na privlačnost določenega delovnega mesta ali delodajalca.

Pričujoči prispevek se v prvem delu ukvarja z nekaterimi rešitvami sistema plač v javnem sektorju, ki so v primerjavi s prejšnjim sistemom namenjene večji stimulativnosti in privlačnosti zaposlitev v javnem sektorju. Sam obseg prispevka sicer onemogoča poglobljeno analizo sprememb, poleg tega še ni bilo pripravljeno prvo poročilo, ki bi primerjalo gibanje plač v javnem sektorju v prvem letu izvajanja plačnega sistema z zadnjim letom pred prenovo, kljub temu pa so nekatere poglobilne spremembe nakazane. V drugem delu se prispevek ukvarja z ostalimi elementi zaposlitve, ki so prav tako, ali včasih celo še bolj pomembni za zaposlene, pa so kljub temu pogosto neupravičeno postavljeni v ozadje, zlasti s strani vodij, ki imajo lahko ključen vpliv na mnoge od teh elementov in zato nenazadnje tudi odgovornost za počutje zaposlenih.

Ne glede na to, da naslov tega prispevka napeljuje na to, da se ukvarja predvsem z javnim sektorjem, velja poudariti, da se zlasti vsebina drugega dela prispevka povsem enakovredno nanaša tudi na zasebni sektor. To je deloma tudi posledica dejstva, da podatki, na katere se sklicuje ta prispevek, praviloma niso na voljo ločeno za javni in za zasebni sektor, pa tudi sicer ocenjujem, da pomembnejših razlik med zaposlenimi v smislu dojemanja kakovosti svoje zaposlitve med obema sektorjema v resnici ni.

¹ Predlog Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju, zakonodajno gradivo <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/db0a80bcd3a7ad8c1d2d6008400df92d9165ab9b720571e15de207c7277c848b>

2. SPREMEMBE SISTEMA PLAČ V JAVNEM SEKTORJU IN NJIHOVA POTENCIALNA (NE)PRAVIČNOST

S spremembami sistema plač v javnem sektorju se je želelo spremeniti ali odpraviti določene rešitve, ki so se v praksi izkazale kot neustrezne in nepravične, kot takšne pa so jih v praksi dojemali tudi zaposleni. Zaradi odsotnosti pravočasnih popravkov in prilagoditev plačnega sistema, posledic varčevalnih ukrepov ter zaradi nesistemskih in parcialnih posegov vanj, je prejšnji sistem plač v javnem sektorju postal nevzdržen in nestimulativen, kar je pomembno vplivalo na zadovoljstvo zaposlenih v javnem sektorju. To še zlasti velja za obdobje po koncu gospodarske krize in v razmerah pomanjkanja ustrezne delovne sile, ko so podjetja v zasebnem sektorju zlasti bolj kvalificiranim zaposlenim in na področjih, kjer je povpraševanje po kadru največje (npr. strokovnjaki za informacijsko tehnologijo, raziskovalci ipd.), začela ponujati plače, ki jim plače v javnem sektorju niso bile več konkurenčne.

Ena temeljnih sprememb sistema plač v javnem sektorju je spremenjena plačna lestvica,² na kateri se je vrednost prvega plačnega razreda začela z vrednostjo minimalne plače, kakršna je veljala v letu 2024, ob hkratnem povečanju števila plačnih razredov do 67 in zmanjšano razliko med plačnimi razredi iz 4 %³ na 3 %. S tem naj bi se zmanjšala uravnilovka v spodnjem delu plačne lestvice ter omogočilo vzpostavitev ustrežnejših razmerij tako med samimi javnimi uslužbenci, kot tudi med njimi in javnimi uslužbenci – direktorji in ravnatelji, ter nenazadnje med javnimi uslužbenci in funkcionarji. Čeprav je bila ideja dobra in v začetku tudi konceptualno ustrezno zastavljena, se je kmalu kot nezadosten izkazal mehanizem usklajevanja plačne lestvice, saj je bil že januarja leta 2025 pod minimalno plačo 1 plačni razred, januarja 2026, po dvigu minimalne plače za 16%, pa je pod minimalno plačo že 6 plačnih razredov nove plačne lestvice. To pomeni, da se ponovno ustvarja uravnilovka v spodnjem delu plačne lestvice in da se bomo v primeru, da ne bo pravočasno prišlo do ustreznih korekcij in izrednih dvigov vrednosti plačnih razredov na plačni lestvici, znova znašli v podobni nevzdržni situaciji, kakršna je bila pred prenovo sistema.

² Priloga 1 Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (ZSTSPJS), Uradni list RS, št. 95/24 in 12/26 – ZPPJUFT.

³ Priloga 1 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21, 139/22, 38/24, 48/24 – odl. US in 95/24 – ZSTSPJS.

Kar nekaj elementov novega sistema plač v javnem sektorju naj bi povečalo prilagodljivost sistema in povečalo pristojnosti vodij pri določanju osnovnih plač,⁴ pa tudi pri razdeljevanju delovne uspešnosti⁵ in pri uporabi nekaterih drugih elementov, ki so prav tako lahko v funkciji variabilnega nagrajevanja (npr. pospešeno oziroma zadržano napredovanje⁶). Dejstvo je, da so javni uslužbenci v praksi večkrat poročali o preveč subjektivnem in neenakem ocenjevanju s strani predstojnikov in vodij ter posledično teh elementov plačnega sistema niso dojemali kot pravičnih. V tem trenutku je preuranjeno ocenjevati učinke sprememb v praksi, je pa dejstvo, da je na vodjih velika odgovornost za ustrezno uporabo orodij, ki jim jih daje novi sistem v roke, saj bodo ves čas morali imeti pred očmi učinke svojih odločitev na tem področju na celoten kolektiv. Tako pri možnosti uvrstitve javnega uslužbenca v višji plačni razred (kjer npr. lahko pride do bolj ali manj utemeljenega boljšega vrednotenja novo zaposlenih v primerjavi z že zaposlenimi z enakim delovnim stažem in delovnimi izkušnjami), kot pri odločitvi o uporabi kriterijev in razdelitvi sredstev za delovno uspešnost in nenazadnje pri obsegu koriščenja kvote za pospešeno in zadržano napredovanje ter izboru javnih uslužbencev, ki bodo le-tega deležni, je pomembno ne le ustrezno poznavanje teh orodij, možnosti, ki jih dajejo in njihova ustrezna uporaba, temveč tudi transparentnost uporabi teh elementov in komunikacija rezultatov in načina uporabe teh orodij, tako v razmerju do celotnega kolektiva, kot v razmerju do posameznika, ki je bil ali ni bil deležen nagrajevanja iz teh naslovov. Izjemno je namreč pomembno, da posameznik ve, zakaj je bil oziroma zakaj ni bil nagrajen iz določenega naslova in kaj bi moral storiti, da bi v prihodnje bil nagrajen. V kolikor se takšna informacija izgubi v komunikaciji med vodjo in delavcem, omenjeni elementi popolnoma izgubijo svoj smisel, saj ni jasno, kakšen rezultat ali kakšen napor mora biti s strani zaposlenega vložen v delo, da bi bil za to dodatno nagrajen.

Nekatere spremembe sistema plač v javnem sektorju so bile namenjene odpravi nekaterih rešitev, ki so jih zaposleni dojemali kot izrazito nepravilne, saj so povzročale razlikovanje med javnimi uslužbenci brez objektivno utemeljenega razloga za takšno razlikovanje. Ena takšnih rešitev je bila npr. prepolovitev dodatkov za manj ugodni delovni čas za zaposlene, ki so opravljali delo v času

⁴ Glej npr. 22. člen ZSTSPJS.

⁵ Glej 30.-33. člen ZSTSPJS.

⁶ Glej 25.-28. člen ZSTSPJS.

dežurstva in pa plačilo po izhodiščnem plačnem razredu delovnega mesta,⁷ na katerem se dežurstvo opravlja, namesto po plačnem razredu javnega uslužbenca, ki upošteva tudi dosežena napredovanja. Javni uslužbenci so to rešitev dojemali kot nepravilno najprej zato, ker je dežurstvo oblika dela, ki je kot takšna poimenovana zgolj v določenih delih javnega sektorja (npr. v zdravstvu ali socialnem varstvu), kje drugje pa ne, čeprav je lahko dejansko organizacija dela in obremenitev v istem obdobju zelo podobna. Dodatno pa so to rešitev dojemali kot nepravilno zato, ker gre dejansko za obliko dela, ki se praviloma opravlja v manj ugodnem delovnem času (ponoči, ob vikendih in praznikih) in torej za te zaposlene delo v težjih delovnih pogojih v smislu delovnega časa ni ustrezno kompenzirano, tako v primerjavi z ostalimi, ki ne delajo v manj ugodnem delovnem času, kot tudi v primerjavi s tistimi, ki opravljajo delo v enako neugodnem delovnem času, vendar v drugačni obliki dela (npr. turnus).

Druga takšna rešitev je bila znižanje osnovne plače za 1 ali 2 plačna razreda (odvisno od števila let delovne dobe) v primeru, če je imel javni uslužbenec nižjo izobrazbo od zahtevane na delovnem mestu, ki ga je zasedal.⁸ Omenjena rešitev je bila v neposrednem nasprotju z načelom enakega plačila za delo na primerljivem delovnem mestu, zlasti pa je bila nepravilna za javne uslužbence, ki so z zasedali delovna mesta, za katera se je višja izobrazba zahtevala kot posledica spremembe izobraževalnih programov ali zahtev delovnega mesta, do katerih je prišlo po tem, ko so ti javni uslužbenci že pridobili tedaj ustrezno izobrazbo za zasedbo svojega delovnega mesta. Obe omenjeni rešitvi sta bili s spremembo sistema plač v javnem sektorju odpravljeni, kar je nesporno prispevalo k dojetanju plačnega sistema kot bolj pravičnega in s tem privlačnega za javne uslužbence, ki so jih te rešitve prizadele.

V kontekstu dojetanja pravičnosti plačila za delo in v povezavi s spremembo sistema plač v javnem sektorju je potrebno omeniti tudi odpravo nesorazmerij pri vrednotenju delovnih mest, ki bila dogovorjena vzporedno s spremembo plačnega sistema, čeprav z njo neposredno ne bi bila nujno povezana. Pojem nesorazmerij v plačah sicer ni vedno enotno razumljen, ne glede na razumevanje pa lahko povzroča nezadovoljstvo pri določenih skupinah zaposlenih, ki se počutijo neutemeljeno slabše vrednotene v primerjavi z drugimi skupinami zaposlenih glede na razmerje v zahtevnosti delovnih mest, ki jih eni ali drugi

⁷ Šesti odstavek 32. člena ZSPJS.

⁸ 14. člen ZSPJS.

zasedajo. Razlog za nesorazmerja lahko izvira iz številnih elementov plačnega sistema (prejšnjega in novega), in sicer kot posledica različnih možnosti za napredovanje (npr. možnost napredovanja v nazive, česar nimajo zaposleni v vseh dejavnostih javnega sektorja in različni kriteriji za napredovanje), različnih možnosti pridobivanja dela plače iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, različnih možnosti pridobivanja dela plače za delovno uspešnost iz naslova projektnega dela, različnih dodatkov in drugih elementov plače, ki so specifični za določene dejavnosti, kar vse lahko vodi v bistveno različne dinamike gibanja plač med različnimi dejavnostmi. Reforma plač v javnem sektorju se je s tovrstnimi dejanskimi ali potencialnimi nesorazmerji v plačah ukvarjala le v manjši meri (npr. pri nekoliko drugačni obravnavi obdobja za napredovanje pri javnih uslužbencih, ki ne morejo napredovati v višji naziv), predmet pogajanj med socialnimi partnerji pa je bila odprava nesorazmerij pri vrednotenju delovnih mest, ki so nastale predvsem kot posledica parcialnih dogovorov, ki so spremenili (zvišali) vrednotenje delovnih mest za posamezne skupine zaposlenih v javnem sektorju, s čemer so se porušila dotedanja razmerja med delovnimi mesti v različnih delih javnega sektorja.⁹ Namen odprave nesorazmerij pri vrednotenju delovnih mest je bil predvsem ponovna vzpostavitev ustreznih ali vsaj ustrežnejših razmerij med delovnimi mesti v javnem sektorju, hkrati z umestitvijo teh delovnih mest na novo plačno lestvico. V zvezi s tem procesom velja izpostaviti dve težavi. Prva je odsotnost kvantificirane metodologije za vrednotenje delovnih mest v javnem sektorju, zaradi česar rezultat pogajanj glede vrednotenja delovnih mest poleg kvalitativnih kriterijev, opredeljenih v Kolektivni pogodbi o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede¹⁰, temelji pretežno na medsebojnem priznavanju zahtevnosti posameznih delovnih mest in ustreznosti razmerij v vrednotenju med njimi. Odsotnost objektivnejših kriterijev za vrednotenje delovnih mest lahko ustvarja občutek nepravilnega in zlasti primerjalno z drugimi neustreznega vrednotenja določenih mest. Ena od nalog, ki so si jo za prihodnje zadali vlada in sindikati, je zato tudi priprava takšne metodologije, ki naj bi omogočila objektivnejšo primerjavo okoliščin, ki vplivajo na zahtevnost in posledično vrednotenje posameznega delovnega mesta.¹¹ Zanimivo bo tudi spremljati, kako bo vplivala na vrednotenje delovnih mest v javnem sektorju (če bo) implementacija Direktiva EU 2023/970 o krepitvi uporabe načela enakega

⁹ Od leta 2020 je šlo zlasti za spremembe vrednotenja delovnih mest v zdravstvu in socialnem varstvu.

¹⁰ Uradni list RS, št. 57/08.

¹¹ 3. točka Dogovora o prenovi sistema plač in novih uvrstitvah delovnih mest in nazivov v plačne razrede v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 99/24.

plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanja (Direktiva o preglednosti plačil)¹². Druga težava izvira iz postopka prevedbe delovnih mest na novo plačno lestvico, s čemer so javni uslužbenci, zlasti tisti z večjim številom napredovanj, lahko bili uvrščeni v višji plačni razred, kot je najvišji plačni razred, kot ga je mogoče doseči na posameznem delovnem mestu, kar Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju v prehodnih določbah za primere prevedbe omogoča.¹³ Je pa navedeno povzročilo veliko nezadovoljstvo med javnimi uslužbenci, ki še niso imeli zadostnega števila napredovanj, da bi ob prevedbi presegli najvišji plačni razred, v prihodnje pa plačnih razredov, ki so jih njihovi sodelavci pridobili s prevedbo, nikoli ne bodo mogli doseči. Navedena rešitev je zato pri marsikaterem javnem uslužbencu bila dojeta kot izrazito nepravilna in v prihodnje bi veljala najti zakonsko rešitev, ki bi to neenakost odpravila.

3. ONKRAJ PLAČ

Po raziskavi 2025 Global Human Capital Trends,¹⁴ ki jo je opravil Deloitte, 32% zaposlenih dela za to, da lahko (pre)živi, 25% jih dela za namen, ker želijo s tem doseči neko pozitivno spremembo, 18% jih dela zato, ker to, kar delajo, radi počnejo, 13% jih dela za kopičenje bogastva, 11% pa za to, ker v tekmi pri delu želijo biti (naj)boljši. Iz teh podatkov bi lahko sklepali, da je primarno gonilo, po katerem zaposleni presojuje svojo zaposlitev, plačilo za delo. Na navedeno bi lahko sklepali tudi po rezultatih raziskave, SATR H1 2026,¹⁵ ki jo je opravila kadrovska agencija Manpower in temeljijo na odgovorih delodajalcev (ne delavcev, kar je po mnenju avtorja potrebno upoštevati pri zanesljivosti rezultatov!), kjer si kot razlogi za menjavo delodajalca, če odštejemo razloge, kot so upokojitev in odpuščanje, sledijo boljše plačilo pri konkurenčnih podjetjih (39,18%), neugodni delovni pogoji (delo na terenu, izmensko delo, delo med vikendi (21,64%), težave pri procesu uvajanja (12,28%), nekompatibilnost z nadrejenimi (11,70%), preobremenjenost na delovnem mestu (9,94%), pomanjkanje možnosti za profesionalno rast in

¹² Uradni list Evropske unije, L 132/21, 17.5.2023.

¹³ Prvi odstavek 97. člena ZSTSPJS.

¹⁴ <https://www.deloitte.com/us/en/insights/topics/talent/human-capital-trends.html>

¹⁵ Trendi gibanja plač in zaposlovanja H1 2026, Manpower, 2026, str. 19.

<https://salary-and-trends-report-slovenija.mailerpage.io/>

napredovanje (9,36%) ter slaba organizacijska klima (8,77%), pri čemer velja opozoriti, da so lahko anketiranci navedli več razlogov.

Pa vendar obstajajo tudi druge raziskave, ki omogočajo tudi drugačne interpretacije oziroma kažejo nekoliko bolj kompleksno sliko. OECD je npr. v poročilu *Ravnanje s starejšimi zaposlenimi in talenti v evropskih javnih upravah*,¹⁶ ki ga je pripravil za slovensko predsedovanje Svetu Evropske unije v letu 2021 ugotavljal, da čeprav se plača pogosto navaja kot ovira (za odločanje za zaposlitev v javni upravi o.p. avtor), podatki kažejo, da so ravnovesje poklicnega in zasebnega življenja, splošni interes za javno dobro in stabilnost zaposlitve trije najpomembnejši dejavniki privlačnosti delodajalca v javnem sektorju, pomembne pa so tudi priložnosti za učenje in razvoj. Plača se pojavi šele na petem mestu.

Eurofund je v Poročilu o raziskavi evropskih delovnih pogojev 2024¹⁷ med drugim podrobneje analiziral pet najpomembnejših vidikov dela, ki največ pomenijo delavcem različnih spolov in po različnih starostnih skupinah.¹⁸ Dobro plačilo za delo in ugodnosti so na prvem mestu zgolj pri moških delavcih v starostnih kategorijah od 16–29 let in 30–54 let, medtem kot se plačilo za delo pri moških v starostni kategoriji 55–64 let in pri ženskah v starostni kategoriji 16–29 let pojavi šele na tretjem mestu. Pri vseh ostalih kategorijah, plačilo za delo sploh ni med najpomembnejšimi petimi vidiki. Vidika, ki se med prvimi tremi najpomembnejšimi pojavita v vseh starostnih kategorijah in pri obeh spolih, sta varno delovno okolje in zaupanja vredno delovno okolje. Za tem sledijo še delo, ki ima smisel, ugoden delovni čas, obvladljiv obseg dela in pa varnost zaposlitve, ki je pomembna predvsem za mlajše kategorije delavcev.

Eurofundova raziskava temelji na sedmih dimenzijah kakovosti delovnih mest, od katerih je nadalje vsak še nadalje razdelan. Te dimenzije so fizično okolje (fizične zahteve in tveganja), socialno okolje (izpostavljenost neželenemu socialnemu obnašanju, diskriminacija, podpora in kakovost vodenja), kakovost delovnega časa (trajanje, manj ugodni delovni čas, prilagodljivost in nadzor

¹⁶ *Ravnanje s starejšimi zaposlenimi in talenti v evropskih javnih upravah*, OECD, 2021, str. 22. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrstva%2FMJU%2FFOTO_projekti-MJU%2FDJS%2FStudija-OECD%2FRavnanje-s-starejsimi-zaposlenimi-in-talenti-v-evropskih-javnih-upravah.docx&wdOrigin=BROWSELINK

¹⁷ *European Working Conditions Survey 2024*, Eurofund, 2026, str. 152. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/european-working-conditions-survey-2024-overview-report>

¹⁸ Poročilo sicer vsebuje tudi podatke o tem, kako so posamezni vidika pomembni posameznim poklicnim skupinam, kjer so rezultati nekoliko drugačni, str. 153.

nad oblikami delovnega časa), intenzivnost dela (količina dela, čustvena zahtevnost, soodvisnost), spretnosti in samostojnost odločanja (kognitivne dimenzije in možnost razvoja, možnost vpliva na hitrost in metode dela, na vrstni red nalog in izbiro sodelavcev, usposabljanje ter sodelovanje in vključenost v organizacijo dela), izgledi oziroma obeti (oblika zaposlitve, možnosti kariernega razvoja, varnost zaposlitve ter izgledi glede pogojev dela) ter prejemki (višina, predvidljivost, sorazmernost vložnemu trudu in dosežkom). Podobno je elemente kakovosti delovnih mest v svojem mnenju opredelil Employment Committee Sveta Evropske unije (EMCO),¹⁹ pri čemer velja kot element, ki ga EMCO dodatno izpostavlja, izpostaviti zastopanje kolektivnih interesov (npr. kolektivno dogovarjanje in delavsko predstavnštvo). S kakovostjo delovnih mest se v času priprave tega prispevka ukvarja tudi Evropska komisija, ki je že pripravila t.i. Quality jobs roadmap²⁰ in začela prvo fazo posvetovanja glede možnosti urejanja pogojev za kakovostna delovna mesta in pripravo t.i. Quality jobs act.²¹

Če primerjamo navedene dimenzije kakovosti delovnih mest z dejavniki, ki so pomembni z vidika privlačnosti države kot delodajalca (ravnovesje poklicnega in zasebnega življenja, varnost zaposlitve, priložnosti za učenje in razvoj) ali če jih primerjamo z dejavniki, ki so pomembni za delavke in delavce pri delu, je iz tega mogoče sklepati na to, katere dimenzije kakovosti delovnih mest so najpomembnejše in bi delodajalci posledično morali na njih graditi za to, da bi s tem ohranjali obstoječe zaposlene in v zaposlitev pritegnili nove. V zvezi s tem je iz Eurofundovih podatkov²² mogoče izluščiti tudi elemente, ki jih slovenske delavke in delavci kot pomembne izpostavljajo v večji meri kot to velja za povprečje

¹⁹ Opinion of the Employment Committee on the dimensions of job quality, 9417/25, The Employment Committee, Council of the European Union, Brussels, 6 June 2025, str. 4-9.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9417-2025-INIT/en/pdf>

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Quality Jobs Roadmap, European Commission, Brussels, 4.12.2025 COM(2025) 944 final.

https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/82975aa7-bdd6-4a64-b3e3-82433901f8f7_en?filename=Quality-Jobs-Roadmap_Communication_2025.pdf

²¹ Consultation Document, First-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible direction of EU action to improve working conditions, health and safety at work and implementation of workers' rights – Quality Jobs Act, European Commission, Brussels, 4.12.2025, C(2025) 9944 final.

https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/059a1e18-2508-4520-9b15-5831c50e0f91_en?filename=Consultation_Quality-Jobs-Act_2025.pdf

²² <https://www.eurofound.europa.eu/en/surveys-and-data/surveys/european-working-conditions-survey/ewcs-2024/dashboard>

EU. Kot element, ki ga slovenske delavke in delavci v največji meri izpostavljajo kot zelo pomemben, je varnost na delovnem mestu v smislu psihičnih in fizičnih obremenitev. Na drugem mestu je delovni čas, sledi obvladljiv obseg dela, ki je praktično izenačen s plačilom za delo. Slovenija od povprečja EU odstopa tudi v večjem deležu delavcev, ki jim je zelo pomembno, da je delo dobro za naravno okolje. Nasploh je pomembnost delovnega časa, obvladljivega obsega dela in usklajevanja poklicnega in družinskega življenja razvidna tudi iz nekaterih drugih podatkov, npr. iz podatka, da so slovenske delavke in delavci kot željeno starost za upokožitev navedli najnižjo starost izmed vseh držav EU, čeprav delež tistih, ki se želijo upokožiti ob izpolnitvi prvih pogojev za upokožitev ni najvišji in je pred nami še kar nekaj držav EU in da se uvrščamo nekje v povprečje držav EU po deležu delavcev, ki bi želeli delati, dokler bodo lahko.

V zvezi s starejšimi delavci ter razmerjem med njihovim občutkom glede dobro opravljenega dela ter občutkom glede ustreznega plačila glede na vložen trud in dosežke velja izpostaviti zanimivo ugotovitev UMAR v Poročilu o razvoju 2025,²³ kjer ugotavljajo, da so delavci, starejši od 50 let, med najboljšimi članicami EU po občutku dobro opravljenega dela in med najslabšimi glede občutka ustreznega plačila za to delo. Navedeno kaže na veliko razhajanje med vloženim trudom in pričakovanji zaposlenih, kar bi veljalo podrobneje analizirati, saj bi iz tega lahko izluščili vzrok za takšno razhajanje, ki nesporno vodi v slabšo motivacijo za delo, občutek nevrednosti in ne prispeva k daljšemu ostajanju v zaposlitvi po izpolnitvi pogojev za upokožitev.

V zvezi z navedenimi podatki velja izpostaviti pomen krajšega delovnega časa delavca pred upokožitvijo (t.i. instituta 80/90/100) iz 67.b člena Zakona o delovnih razmerjih²⁴, pa tudi drugih možnosti drugačnega urejanja delovnega časa za potrebe usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja v širšem smislu (npr. za nego otroka ali zagotavljanje oskrbe, za žrtve nasilja v družini, glede možnosti opravljanja dela na domu), ki so bile v Zakon o delovnih razmerjih vnesene z novelo ZDR-1D²⁵ oziroma z novelo ZUTD-I²⁶. Navedene pravne podlage tudi v javnem sektorju omogočajo dogovor o organizaciji dela, ki javnemu uslužbencu (kjer je

²³ Kakovost življenja v Sloveniji – Poročilo o razvoju 2025, UMAR, 2025, str. 100. https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2025/slovenski/POR_2025.pdf

²⁴ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23, 136/23 – ZIUZDS in 70/25 – ZUTD-I.

²⁵ Uradni list RS, št. 114/23.

²⁶ Uradni list RS, št. 70/25.

to seveda mogoče) omogoča več prilagodljivosti in lažje usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, s tem pa lahko pomembno vpliva na odločitev delavca za zaposlitev ali morebitno zamenjavo delodajalca. Na drugi strani uporaba teh institutov zahteva dobro vodenje, kakovostno organizacijo dela, jasna navodila in spremljanje opravljenega dela, pa tudi jasne in transparentne kriterije, pod katerimi se tovrstni dogovori lahko sklepajo. Zlasti so lahko problematične arbitrarne odločitve, iz katerih ni mogoče jasno ugotoviti, zakaj je bila sklenitev dogovora nekemu omogočena, nekemu drugemu pa ne. V praksi je v zvezi s tem zaznati težave oziroma nejasnosti meril in kriterijev ter nepredvidljivost glede uporabe teh možnosti, v nekaterih primerih pa *apriori* zavračanje uporabe teh možnosti zaradi nepripravljenosti za vsebinsko ukvarjanje z vlogami za drugačno organizacijo dela. To je škoda, saj podatki kažejo, da ta vidik zaposlitve za zaposlene je zelo pomemben in bi bilo zato mogoče z ustreznim upravljanjem izkoristiti potencial, ki ga imajo ti instituti za dobrobit zaposlenih. Navedeno je tudi v nasprotju z usmeritvami v Strategiji ravnanja s kadri v državni upravi do leta 2030,²⁷ v kateri je med drugim navedeno, da bodo pri krepitvi ugleda državne uprave predstavljeni pozitivni vidiki opravljanja dela v državni upravi, prednosti ali pa edinstvene lastnosti, ki jih ta ima ali pa jih lahko ponudi bodočim zaposlenim in jo ločijo od ostalih delodajalcev na trgu dela, pri čemer bodo v ospredju lastnosti državne uprave, kot so raznolikost delovnih področij, delo na področju mednarodnega sodelovanja, možnosti službenega potovanja ali dela v tujini, možnosti usposabljanja za strokovni in osebni razvoj, stabilnost zaposlitve in dobri delovni pogoji (fleksibilne oblike dela, npr. delo na domu), ki omogočajo usklajevanje zasebnega in poklicnega življenja.

Področje, kjer prav tako lahko oziroma bi morali ključno vlogo odigrati vodje, je varno in zaupanja vredno delovno okolje. Eno so seveda objektivni pogoji dela, na katere je mogoče v večji ali manjši meri vplivati (npr. vplivi okolja, povezani s specifičnimi delovnimi mesti, ki jih je mogoče zmanjšati z ustrežno varnostno ali zaščitno opremo ali drugimi ukrepi), drugo so pogoji dela, ki so povezani s subjektivnimi dejavniki, npr. odnosi v kolektivu, razporejanje dela, preprečevanje diskriminacije in trpinčenja, podpora v primeru socialne stiske, pravna pomoč v primeru izpostavljenosti pravnim tveganjem zaradi opravljanja dela ipd. Vpliv

²⁷ Strategija ravnanja s kadri v državni upravi do leta 2030, Vlada Republike Slovenije, 2025, str. 13. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrstva%2FMJU%2FRavnanje-s-kadri%2FStrategija-ravnanja-s-kadri-v-DU-do-leta-2030-%2FStrategija-ravnanja-s-kadri-v-drzavni-upravi-do-leta-2030.docx&wdOrigin=BROWSELINK>

teh okoliščin se v praksi pogosto močno podcenjuje, delavke in delavci pa to zelo pogosto izpostavljajo kot problematičen element, ki pomembno vpliva na njihovo odločanje o morebitni zamenjavi zaposlitve, izjemno pomemben pa je tudi za motivacijo zaposlenih.²⁸ Ključnega pomena so zato kompetence vodij za vodenje kolektiva, pravočasno prepoznavanje neželenih pojavov obnašanja in dinamike odnosov ter ukrepanje.

Nenazadnje velja zgolj omeniti tudi nekatere predloge ukrepov, ki se v praksi pojavljajo v zvezi s potrebami javnih uslužbencev, ki prav tako lahko vplivajo na njihovo odločanje o zaposlitvi. Zlasti za delavce, ki opravljajo delo na delovnih mestih, na katerih se delo opravlja nepretrgano (npr. zdravstvo, policija, vojska, socialno varstvo), ni nepomembno, ali so temu prilagojene tudi javne storitve, ki jih potrebujejo z vidika usklajevanja svojega poklicnega in zasebnega življenja. Tipičen takšen primer je npr. delovni čas vrtcev. Drugi takšen primer je npr. prihod na delo, zopet predvsem v obdobjih, ko javnega prevoza ni ali je organiziran tako, da ne omogoča pravočasnega prihoda na delo, parkiranje v neposredni bližini delodajalca pa je oteženo ali povzroča javnim uslužbencem dodatne stroške. Delodajalci v zasebnem sektorju svojim zaposlenim v nekaterih primerih omogočajo tudi nekatere druge ugodnosti, npr. različna zavarovanja (npr. nezgodno), uporabo službenega vozila za lastne potrebe, izobraževanja, ki niso nujno povezana z neposrednimi zahtevami delovnega procesa.

16. člen Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-1),²⁹ ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati več pravic, kot je za to določeno v zakonu ali kolektivni pogodbi, v veliki meri otežuje ali celo onemogoča uporabo takšnih ukrepov na ravni delodajalca v javnem sektorju, zlasti ob ne povsem razrešenem vprašanju možnosti sklepanja kolektivnih pogodb na ravni delodajalca v javnem sektorju, kjer bi bil stranka na strani delodajalca delodajalec sam, torej predstojnik oziroma skladno z zakonom, s statutom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen organ. Glede na spremenjeno dikcijo omenjenega člena se postavlja celo vprašanje, ali ni ta omejitev po novem še

²⁸ iz izsledkov raziskave What employees say matters most to motivate performance, Asmus Komm, Brooke Weddle, Dana Maor, Katharina Wagner, Vivian Breaux, McKinsey&Company, 2024, str. 2 izhaja, da je za motivacijo zaposlenih ključen jasen in zaposlenim konsistentno predstavljen okvir upravljanja z rezultati dela, ki mora imeti močno in konsistentno notranjo logiko, ki jo zaposleni razumejo. Gre za prehod iz merjenja rezultatov na presojo rezultatov dela v povezavi z načinom, kako so rezultate dosegli. Tako za predstavitev pričakovanj in omenjenega okvirja, kot tudi za izvajanje presoje so ključni ustrezno usposobljeni vodje (opomba avtorja).

²⁹ Uradni list RS, št. 32/25.

strožja, saj se očitno ne nanaša več izključno na pravice, ki bi imele (neposredne) materialne posledice za delodajalca, s tem pa se manevrski prostor delodajalcev za ukrepanje zmanjšuje. Pomemben vpliv na ravnanja delodajalcev v državni upravi utegne imeti tudi Center za kadre, za katerega podlago prav tako daje ZJU-1 in ki ima tudi pristojnost strateškega upravljanja s kadri, razvoja sistema osebnih sposobnosti in veščin za opravljanje dela ter drugih orodij za ravnanje s kadri ter za izvajanje drugih nalog na področju ravnanja s kadri v skladu s pristojnostmi ministrstva, pristojnega za javno upravo.³⁰

4. ZAKLJUČEK

Nesporno je ustrezno plačilo izjemno pomemben element zaposlitve, ki pomembno vpliva na odločanje zaposlenih o spremembi zaposlitve oziroma vztrajanju v obstoječi zaposlitvi, zagotovo pa ni edini in neredko tudi ni nujno najpomembnejši. To morda še zlasti velja za javni sektor, kjer sta pomembna elementa splošni interes za javno dobro in stabilnost zaposlitve in kjer javni uslužbenci svoje delo dejansko dojemajo kot svoje poslanstvo, seveda pa je ustrezna raven plačila predpogoj za to, da lahko do izraza pridejo tudi druge prioritete. Ne glede na to je nujno potrebno posvečati pozornost tudi drugim elementom kakovosti delovnih mest in se pri tem osredotočati na dejavnike, ki so zaposlenim pri delu najpomembnejši. Tu prihaja do razlik med spoloma, med različnimi starostnimi skupinami in poklicnimi skupinami, kar je potrebno upoštevati pri upravljanju s kadri. Odločilno vlogo pri tem imajo vodje in razvitost njihovih vodstvenih kompetenc, s katerimi usmerjajo svoje kolektive in jih v okviru danih možnosti spodbujajo pri delu in jim po potrebi tudi nudijo pomoč. Javni sektor so ljudje, ki imajo kot takšni tudi svoje potrebe, želje in ambicije, ki jim je potrebno prisluhniti, tudi tistim, ki so onkraj samega plačila za opravljeno delo.

³⁰ 62. člen ZJU-1

VIRI IN LITERATURA

- Council of the European Union, 2025. Opinion of the Employment Committee on the dimensions of job quality, 9417/25, The Employment Committee, Council of the European Union, Brussels, 6 June 2025.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9417-2025-INIT/en/pdf>
- Deloitte, 2025 Global Human Capital Trends.
<https://www.deloitte.com/us/en/insights/topics/talent/human-capital-trends.html>
- EUROFOUND, 2026. European Working Conditions Survey 2024 Overview Report.
<https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/european-working-conditions-survey-2024-overview-report>
<https://www.eurofound.europa.eu/en/surveys-and-data/surveys/european-working-conditions-survey/ewcs-2024/dashboard>
- European Commission, 2025. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Quality Jobs Roadmap, European Commission, Brussels, 4.12.2025 COM(2025) 944 final.
https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/82975aa7-bdd6-4a64-b3e3-82433901f8f7_en?filename=Quality-Jobs-Roadmap_Communication_2025.pdf
- European Commission, 2025. Consultation Document, First-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible direction of EU action to improve working conditions, health and safety at work and implementation of workers' rights – Quality Jobs Act, European Commission, Brussels, 4.12.2025, C(2025) 9944 final.
https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/059a1e18-2508-4520-9b15-5831c50e0f91_en?filename=Consultation_Quality-Jobs-Act_2025.pdf
- Manpower, 2026. Trendi gibanja plač in zaposlovanja H1 2026.
<https://salary-and-trends-report-slovenija.mailerpage.io/>
- McKinsey&Company, 2024. Asmus Komm, Brooke Weddle, Dana Maor, Katharina Wagner, Vivian Breaux, What employees say matters most to motivate performance.
- OECD, 2021. Ravnanje s starejšimi zaposlenimi in talenti v evropskih javnih upravah.
- UMAR, 2025. Kakovost življenja v Sloveniji – Poročilo o razvoju 2025.
https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2025/slovenski/POR_2025.pdf
- Vlada Republike Slovenije, 2025. Strategija ravnanja s kadri v državni upravi do leta 2030.
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrstva%2FMJU%2FRavnanje-s-kadri%2FStrategija-ravnanja-s-kadri-v-DU-do-leta-2030-%2FStrategija-ravnanja-s-kadri-v-drzavni-upravi-do-leta-2030.docx&wdOrigin=BROWSELINK>
- Direktiva EU 2023/970 o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanja, Uradni list Evropske unije, L 132/21, 17.5.2023.
- Dogovor o prenovi sistema plač in novih uvrstitvah delovnih mest in nazivov v plačne razrede v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 99/24.
- Kolektivna pogodba o skupni metodologiji za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede, Uradni list RS, št. 57/08.
- Predlog Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju, zakonodajno gradivo.
<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/db0a80bcd3a7ad8c1d2d6008400df92d9165ab9b720571e15de207c7277c848b>

- Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 95/24 in 12/26 – ZPPJUFT.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21, 139/22, 38/24, 48/24 – odl. US in 95/24 – ZSTSPJS.
- Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23, 136/23 – ZIUZDS in 70/25 – ZUTD-I.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D), Uradni list RS, št. 114/23.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-I), Uradni list RS, št. 70/25.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 32/25.

Public Sector are its Employees – are Wages Enough?

Jakob Krištof Počivavšek*

Summary

The paper addresses the question of whether wages are a sufficient factor for ensuring quality jobs in the public sector, although its content is not necessarily limited exclusively to the public sector. It is based on the introduction of a new public sector wage system, which has been gradually implemented since 2025 and is intended to address the shortcomings of the previous system, such as wage compression, lack of incentives, and in some cases a lack of competitiveness compared to the private sector. Although many of the changes discussed by the author contribute to greater fairness and flexibility (e.g. a new wage scale and the elimination of certain evident injustices), new risks are also emerging, such as renewed compression at the lower end of the scale, subjectivity in performance-related pay, and inequalities arising from the transition to the new system.

The author emphasizes that pay is neither the only nor necessarily the most important factor influencing employee satisfaction. Research shows that other elements also play an important role, such as work-life balance, job security, the quality of the working environment, workplace relationships, meaningful work, and prospects of development. Particular emphasis is placed on the importance of a safe and trustworthy working environment and high-quality leadership, as managers have a crucial impact on work organization, the fairness of decisions, and the overall well-being of employees.

The paper also highlights differences in priorities among various groups of employees depending on age and gender, which calls for tailored human resource management. In the Slovenian context, employees particularly emphasize the importance of workplace safety, appropriate working hours, and a manageable workload, with pay often being just one of several equally important factors.

The paper further points to constraints in the public sector regarding the introduction of additional employee benefits, as well as to the importance of systemic solutions that would enable greater flexibility. In conclusion, the author stresses that while adequate pay is a necessary condition, a comprehensive

* Jakob Krištof Počivavšek, LLB., President of the KSS PERGAM.

understanding of job quality is essential for the long-term attractiveness and effectiveness of the public sector. The public sector are, after all, its employees, and their needs, expectations, and motivations must be taken into account beyond sole wages.