

Ljubljana, 10. december 2019

Pripombe KSJS k dopolnjeni Analizi kariernega napredovanja javnih uslužbencev

A. Splošne pripombe

Analiza kariernega napredovanja kljub očitnim metodološkim in vsebinskim pomanjkljivostim nedvomno pomembno prispeva k razumevanju delovanja plačnega sistema v javnem sektorju. Dosedanja stališča in opozorila nekaterih sindikatov ali posameznih vladnih resorjev, da sistem proizvaja sistematično divergentne plačne učinke na posamezne skupine in podskupine zaposlenih, je analiza v celoti potrdila in jih v prihodnje ne bo več mogoče spregledovati. Zdaj imamo dobro osnovo za racionalno razpravo in odgovore na nekatere ključne dileme sistema. Analiza je nedvoumno potrdila, da je povečevanje plačnih razlik po posameznih plačnih podskupinah v največji meri posledica različne zahtevnosti (vsebinske in časovne) pri pridobivanju nazivov in/ali različne možnosti pri prehajanju na druga delovna mesta. Divergentno gibanje plač po posameznih podskupinah in stalno spreminjanje razmerij med plačami na primerljivih delovnih mestih in med plačnimi podskupinami, kot posledica razlik med sistemi napredovanja v nazive, od znotraj načenja plačni sistem in resno ogroža njegov obstoj.

Tabele 1, 2 in 3 zgovorno ponazarjajo razlike v gibanju plač in jasno nakazujejo, da se je s splošnimi dvigi nevtraliziralo znižanja, ki so bila posledica varčevalnih ukrepov, problem poglobljanja razlik med plačami v posameznih podskupinah in med primerljivimi delovnimi mesti pa je ostal v celoti nerazrešen. Dvignili smo plače, kar je dobro. Vendar anomalije, ki jih povzročajo heterogeni sistemi napredovanja v nazive, a tudi razlike pri številu delovnih mest, njihovi opredelitvi in »kreiranju« novih, selektivno in nesistemske opredeljevanje dodatkov za posamezne podskupine in opredeljevanje posameznih elementov plač v področni zakonodaji, ostajajo nerazrešene. Če jih ne bomo odpravili, je obstoječi plačni sistem obsojen na postopen in boleč razkroj.

Tabela 1:

Povprečne bruto plače po plačnih podskupinah in njihova rast od leta 2015 do 2018

	ŠTEVILO ZAPOSLENIH		STOPNJA RASTI ZAPOSLENIH V % OD 2015 DO 2018		POVPREČNE BRUTO PLAČE		STOPNJA RASTI BRUTO PLAČ V % OD 2015 DO 2018
	2015	2018	18/15		2015	2018	18/15
B01	2222	2269	2,2		3091	3445	11,4
C01	491	601	22,3		2468	2605	5,5
C02	11167	12488	11,8		1952	2135	9,4
C03	6977	6939	-0,6	*	1839	2056	11,9
C04	5845	6341	8,5		1645	2061	25,3
C05	2612	2704	3,5		1926	2187	13,5
C06	1630	1836	12,6		2053	2281	11,1
C07	230	403	75,4	**	2769	3047	10,1
D01	3502	3582	2,3		2978	3323	11,6
D02	27210	29259	7,5		1946	2011	3,3
D03	11159	11704	4,9		1349	1432	6,1
E01	5629	6249	11		3647	4077	11,8
E02	1571	1743	10,9		2072	2164	4,4
E03	14720	16366	11,2		1619	1788	10,4
E04	4892	5494	12,3		1764	1868	5,9
F01	1496	1650	10,3		1832	1879	2,6
F02	6965	7655	9,9		1212	1325	9,4
G01	870	905	4		2261	2398	6,1
G02	3713	4200	13,1		1783	1863	4,5
H01	2570	2824	9,9		1967	2130	8,3
H02	238	302	27		1709	1777	4
I01	6686	4946	-26	***	1773	1975	11,4
J01	11119	11874	6,8		1560	1688	8,3
J02	6575	6821	3,8		1091	1223	12,2
J03	21139	22562	6,7		890	987	10,8

* 07_2018 premik iz V v VI
01_2018 premik iz VII/2 v VII/1

** 07_2017

*** 09_2017 zmanjšanje števila zaposlenih v V, VI, VII/1 in VII/2

VIR: ISPAP, izračun SVIZ

Tabela 1 kaže na razlike v gibanju povprečnih plačah med posameznimi plačnimi podskupinami v obdobju od leta 2015 do 2018, ko so bila napredovanja ponovno sproščena. Razlike v rasti po posameznih podskupinah so ekscesne in bi jih bilo treba pojasniti, ker zanikujejo enotnost plačnega sistema – še zlasti, ker so v le manjši meri posledica izrednih dogodkov v opazovanem obdobju (kot so posamezni dodatki in izredna izplačila), v največji meri pa posledica različnih možnosti napredovanj.

Nesprejemljivo je, da se v »enotnem« plačnem sistemu povprečne plače po podskupinah gibljejo tako dramatično različno. Treba se je soočiti z dejstvom, da so razmerja med delovnimi mesti kljub nespremenjenim izhodiščnim plačnim razredom (z nekaterimi izjemami, ki sicer tudi vplivajo na povečevanje razlik) za posamezna delovna mesta povsem gibljiva in nimajo z začetno postavitvijo razmerij več nobene povezave.

Kako je mogoče, da je rast povprečne plače v zadnjih štirih letih v eni od podskupin petkrat hitrejša (celo desetkrat, če bi primerjali C04 in F01) od rasti plač v drugi podskupini? Če bi k povprečnim plačam dodali še izobrazbeno strukturo po plačnih podskupinah, bi bila patologija vrednotenja dela po posameznih podskupinah še očitnejša, saj bi se izkazalo, da ni ustreznih korelacij niti med izobrazbeno strukturo in povprečnimi plačami.

Da gre v prvi vrsti za razlike, ki nastajajo kot posledica heterogenosti sistemov napredovanja v nazive, kaže primerjava povprečnih plač z osnovnimi plačami, ki jim sledimo prek povprečnih plačnih razredov na delovnih mestih z enako stopnjo izobrazbe (VII/2) v izbranih podskupinah.

Tabela 2:

Povprečne bruto plače po plačnih podskupinah na delovnih mestih z univerzitetno izobrazbo (VII/2) in njihova rast od leta 2015 do 2018

	ŠTEVILO ZAPOSLENIH		STOPNJA RASTI ZAPOSLENIH V % OD 2015 DO 2018		POVPREČNE BRUTO PLAČE		STOPNJA RASTI BRUTO PLAČ V % OD 2015 DO 2018
	2015	2018	18/15		2015	2018	18/15
B01	2195	2244	2,2		3077	3428	11,4
C01	326	368	12,8		2689	2900	7,9
C02	6449	7666	18,9		2371	2526	6,6
C03 ¹	586	103	-82,4	*	2832	3518	24,2
C04	76	100	32,3		3566	3941	10,5
C05	1003	1134	13		2544	2807	10,4
C06	923	1040	12,8		2527	2728	8

¹ Po podatkih MNZ je bilo v C03 (VII/2) v letu 2015 (1.1.2015) 104 zaposlenih, v letu 2018 (31.12.2018) 106 zaposlenih (1,89% rast); povprečna izplačana plača za januar 2015 je po podatkih MNZ znašala 3.351 €, povprečna izplačana plača za december 2018 pa 3.671 € (8,71% rast). Razliko v podatkih potrebno razčistiti!

Pripombe KSJS k dopolnjeni Analizi kariernega napredovanja javnih uslužbencev

C07	230	403	75,4	**	2769	3047	10,1
D01	667	546	-18,1		1772	2108	19
D02	24969	26987	8,1		1955	2021	3,4
D03	182	206	13		1670	1722	3,1
E01	2225	2450	10,1		2374	2637	11
E02	824	921	11,8		2537	2576	1,5
E03	155	161	4,5		2277	2503	9,9
E04	786	953	21,3		1836	1858	1,2
F01	1465	1611	10		1820	1868	2,6
F02	74	75	2,3		1750	1844	5,4
G01	710	732	3		2423	2569	6
G02	2045	2251	10,1		2040	2160	5,9
H01	1041	1110	6,6		1395	1458	4,5
H02	149	198	33,1		1743	1775	1,8
I01	3017	2328	-22,8	***	2207	2429	10
J01	3765	4355	15,7		1985	2081	4,9
J02	81	96	19,1		1568	1699	8,4

* 01_2018 premik iz VII/2 v VII/1

** 07_2017

*** 09_2017 zmanjšanje števila zaposlenih v V, VI, VII/1 in VII/2

VIR: ISPAP, izračun SVIZ

Medsebojna primerjava povprečnih plač na delovnih mestih po plačnih podskupinah, za katera je zahtevana univerzitetna izobrazba, kaže, da:

- so razlike pri vrednotenju dela pri enaki izobrazbi po posameznih podskupinah v javnem sektorju velike,
- je rast povprečnih plač v zadnjih štirih letih po posameznih podskupinah ekstremno različna,
- je očitna tendenca povečevanja razlik med plačnimi podskupinami sistematična, saj plače v podskupinah z višjo povprečno plačo na začetku spremljanega obdobja praviloma rastejo hitreje kot pri tistih podskupinah z nižjimi povprečnimi plačami!

Tabela 3:

Povprečni plačni razredi v izbranih plačnih podskupinah na DM VII/2 in njihova rast v obdobju od leta 2012 do 2018²

Izbrane PPS	povprečni PR nov. 2012	povprečni PR nov. 2018	razlika v višini povprečnega PR 2018/2012
C02	40,7	42,2	1,5
D02	36,1	36,9	0,8
E01	40,8	42	1,2
F01	34	35,1	1,1
G02	36,1	38,5	2,4
H01	30,9	31,2	0,3
H02	32,8	34,5	1,7
I01	38,8	41	2,3
J01	35,1	37,5	2,4
povprečje v JS	37,4	38,8	1,4

VIR: ISPAP, izračun SVIZ

Primerjava povprečnih plačnih razredov na delovnih mestih z enako izobrazbo v posameznih podskupinah potrjuje, da:

- razlike v pretežni meri nastajajo pri osnovnih plačah. Tako je na primer razlika v povprečni plači zaposlenih leta 2018 med C2 in D2 dobrih 500 evrov v korist C2, od tega slabih 400 evrov odpade na razliko pri osnovnih plačah;
- so razlike v rasti osnovnih plač v obdobju od leta 2012 do 2018 divergentne, kar je posledica heterogenosti v sistemih napredovanja v nazive (tudi razlik pri številu delovnih mest, ki omogočajo hitrejše napredovanje, in ob dejstvu, da prehajanje med delovnimi mesti v državni upravi, ko so bile vse vrste napredovanj zamrznjene, ni bilo zamrznjeno).

² Izračuni povprečnih plačnih razredov in razlike v višini za obdobje od leta 2012 do 2018 so narejeni za vse podskupine.

B. Konkretnе pripombe

1. Metodološko neustrezno je primerjati del delovne kariere uradnika s celotno delovno kariero učitelja, bibliotekarja in socialnega delavca.

Metodološko neustrezno je postavljena primerjava vpliva izpolnjevanja pogojev za napredovanje v naziv na pridobitev pravice do plače zaradi napredovanja javnega uslužbenca v višji naziv (2.3.2.). Kot pravijo pripravljalci analize, so želeli v tem poglavju pokazati razlike, »ki jih glede postopkov za napredovanje v naziv določajo posamezni področni predpisi dejavnosti in vpliv teh na pridobitev pravice do plače zaradi napredovanja javnega uslužbenca v višji naziv«. V analizi se primerja le del kariere uradnika z univerzitetno izobrazbo (višji svetovalec, C027010) in del kariere medicinske sestre (medicinska sestra vodja tima, F027012) s celotno karierno potjo učitelja (D027030), bibliotekarja (G027005) in socialnega delavca, pri čemer se zanemari dejstvo, da se kariera uradnika v plačni podskupini C2 začne z delovnim mestom svetovalec in konča z delovnim mesto podsekretar oziroma sekretar. Uradniki so namreč razporejeni v pet kariernih razredov in 16-stopenjsko lestvico nazivov. Ob tem se sicer zavedamo dejstva, da karierna pot uradnika (premeščanje na zahtevnejša delovna mesta v enakih ali višjih tarifnih razredih) ni avtomatizem, ampak je med drugim pogojena z obstojem več dejavnikov, ki niso na strani uradnika, temveč delodajalca (npr. nabor prostih delovnih mest v sistemizaciji, volja delodajalca, organizacija dela pri delodajalcu in finančna sredstva...), kar lahko, kljub izpolnjevanju pogojev na strani uradnikov (izobrazba, delovne izkušnje, drugi pogoji, ki jim mora javni uslužbenec izpolnjevati za premestitev na drugo delovno mesto) privede do nezmožnosti nadaljevanja kariernе poti in zasedbe zahtevnejšega in višje vrednotenega delovnega mesta. Ob tem nas zanima, kateri so argumenti za odločitev, da sta bila za neustrezno primerjanje dela kariere s celotno kariero izbrana prav delovna mesta višji svetovalec in medicinska sestra vodja tima? Primerjanje dela kariere s celotno kariero je metodološko neustrezno in jo je potrebno v analizi nadomestiti s primerjavo kariere uradnika, učitelja, diplomirane medicinske sestre, bibliotekarja in socialnega delavca na isti stopnji izobrazbe.

2. Predpostavka o štirih strokovnih nazivih učitelja je napačna, napačno je opredeljeno trajanje, potrebno za dosego najvišjega naziva po redni poti.

Metodološko neustrezno je prikazovati delovno mesto učitelja v štirih nazivih/stopnjah. V tabeli 25 je namreč eksplicitno zapisano v razdelku »naziv«, da se delovno mesto Učitelj izvaja v nazivu »učitelj«, kar ni res! Vlada želi prezreti vsebinske razlike v nazivih in eno od pomagal, ki jih pri tem uporablja, je, da si izmisli izraz »stopnja« in »naloge učitelja se uporabljajo v štirih stopnjah«. Izraza »stopnja« plačna zakonodaja ne pozna! Na delovnem mestu učitelj je v skladu z zakonom (ZOFVI) delo mogoče opravljati v treh nazivih (mentor, svetovalec, svetnik). Četrty naziv se bo uveljavil šele, ko bodo izpolnjene stavkovne zahteve SVIZ s konca leta 2018, kar je Vlada RS zagotovila s svojim podpisom – tega vlada zagotovo

ni anticipirala! Torej, vlada zmotno trdi, da se delovno mesto opravlja v nazivu »učitelj«! S posiljevanjem dejstev, vlada zamegljuje vsebinske razlike med nazivi po posameznih dejavnostih in odvrča od nujnega soočenja z razlikami. Tako se tudi v primerjavi časa trajanja, ki je potreben za redno napredovanje med izhodiščnim plačnim razredom delovnega mesta in izhodiščnim razredom najvišjega naziva, se ne upošteva čas, ki je potreben, da učitelj izpolni nujni pogoj obdobja štirih let, da lahko postane mentor, če izpolnjuje vse druge pogoje, sicer izmišljenega naziva »učitelj«. Na delovnem mestu učitelj je po redni poti potrebnih najmanj 13 let in ne 9, kot trdi analiza, da učitelj brez naziva postane svetnik!

Od učitelja do učitelja mentorja v okviru rednega napredovanja ni mogoč preskok, kot je to napačno zapisano v Tabeli 26, niti ni mogoče skrajšati obdobja (4 leta), kot je to možno pri uradnikih (po enem letu). Tabela napačno trdi, da lahko učitelj, ki se je zaposlil 1.1.2019, v okviru rednega napredovanja napreduje v naziv mentor že 1.12.2019. V resnici se bo to najprej lahko zgodilo šele leta 2023, v svetovalca ne bo napredoval leta 2023, ampak leta 2027 in, posledično, v svetnika ne bo napredoval leta 2028, ampak leta 2032! Povsem zgrešen in v nasprotju z dejstvi je tudi pregled datumov o najhitrejšem napredovanju po sistemu izjemnega napredovanja. V Tabeli 26 so navedeni »primeri napredovanja Učitelja, ki je nastopil delovno razmerje dne 1.1.2019«, torej je glede na zapisano treba sklepati, da gre za učitelja začetnika. Tak učitelj lahko napreduje v naziv svetovalec na podlagi sistema izjemnega napredovanja šele po 4 letih in v naziv svetnik na podlagi izjemnega napredovanja šele po 8 letih, če v obeh primerih izpolni skrajno zahtevne druge pogoje, ki jih predpisuje področni pravilnik (zadostno število točk iz zahtevnejših oblik dodatnega strokovnega dela). Nikakor pa učitelj, ki je nastopil delovno razmerje 1.1.2019, ne more napredovati v naziv svetovalec ali svetnik 1.12.2019, pa naj bo to na podlagi rednega ali izjemnega napredovanja. Namreč, verjetno ni realno pričakovati, da bi bodočega učitelja njegov trenutni delodajalec v javnem ali zasebnem sektorju napotil in mu omogočil udeležbo v programih nadaljnega izobraževanja in usposabljanja v vzgoji in izobraževanju oziroma pridobitev dodatnih funkcionalnih znanj v ustreznem obsegu, še manj je verjetno realno pričakovati, da si bo bodoči učitelj le-ta izobraževanja plačal sam in se jih bo lahko udeležil v delovnem času pri drugem delodajalcu. Prav tako ni niti realno – za posamezna dela pa niti ni možno –, da bi bodoči učitelj, ki je pred zaposlitvijo na delovnem mestu učitelj zaposlen v drugi dejavnosti pri delodajalcu v javnem ali zasebnem sektorju, lahko opravil različna dodatna strokovna dela, opravljena v ustreznem obsegu in na ustrezni ravni zahtevnosti. Pri tem je potrebno vedeti, kaj dodatna strokovna dela v skladu s področnim pravilnikom sploh pomenijo: enoletno mentorstvo za najmanj tri učence ali druge udeležence izobraževanja ..., tri hospitacije za študente in dijake, mentorstvo petim študentom za pripravo na nastop, enoletno mentorstvo za vsakega študenta oziroma dijaka na pedagoški oz. andragoški praksi, pet nastopov za starše, tri nastope za sodelavce, izvedbo petih delavnic z aktivnim sodelovanjem otrok in drugih udeležencev izobraževanja in usposabljanja ter staršev, pet točk programa lastnega javnega nastopa, izvedbo pedagoških delavnic oziroma predavanj za učiteljski / vzgojiteljski zbor, dva nastopa za strokovne delavce najmanj treh šol, enoletno vodenje strokovnega aktiva v zavodu, ... Zapis

v tabeli 26 je nekorekten, saj predstavlja le teoretično možnost, ki na ravni posameznika niti realno izvedljiva niti možna, zato je treba tabelo ustrezno popraviti. Podatki, ki so trenutno navedeni v tabeli 26, namreč ne prikazujejo realnih možnosti za redno in izjemno napredovanje učiteljev v skladu s področnim pravilnikom in izkrivljeno prikazujejo možnosti za napredovanje v strokovne nazive.

In prav izjemne razlike v hitrosti napredovanja v nazive so eden od ključnih razlogov, da se razlike v povprečnih plačah med uradniki in učitelji tako hitro povečujejo. V analizi tudi ni tabele, ki bi pokazala deleže pospešenih/izjemnih napredovanj javnih uslužbencev po posameznih podskupinah, ki bi jasno pokazala na razlike. Za ilustracijo podatkov, da se je v celotni plačni skupini C število sekretarjev v obdobju od leta 2015 do 2018 s 564 povišalo na 981 (tj. za 74 %), število podsekretarjev z 2.534 na 3.277, skupaj podsekretarjev in sekretarjev pa s 3.098 na 4.258. Število svetovalcev se je v istem času povečalo s 1.895 na zgolj 2.044.³ Na dinamiko napredovanja v plačni skupini C v primerjavi s plačno podskupino D02 kažejo tudi tabele o povprečnih plačah in povprečnih plačnih razredih po posameznih podskupinah (tabele 1, 2 in 3).

3. Smiselna je primerjava med delovnimi mesti v upravi in strokovnimi nazivi v izobraževanju, ne pa med nazivi v upravi in strokovnimi nazivi v izobraževanju.

V analizi je v razdelku 2.5.1. zapisana nesprejemljiva trditev – je namreč neresnična, kaže na nerazumevanje vsebinskih razlik med vrstami nazivov in celo na pristranskost avtorjev vsebinskega dela besedila analize: *»Na delovnem mestu sekretarja javni uslužbenci oblikujejo systemske rešitve (npr. priprava predlogov zakonov in drugih predpisov ali kolektivnih pogodb), medtem ko na delovnem mestu Svetovalec ali Višji svetovalec ne pripravljajo predlogov predpisov, temveč vodijo bolj ali manj zahtevne upravne postopke, pripravljajo različne analize in druga gradiva za odločanje ipd. Gre torej za evidentno različno vsebino in zahtevnost nalog kot je opredeljena že z Uredbo o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, medtem ko gre pri enovitem delovnem mestu Učitelj za enako zahtevnost ne glede na stopnjo naziva in je zgolj vsebina poučevanja različna (npr. Učitelj matematike je vseskozi v svoji karieri praviloma učitelj matematike, učitelj telesne vzgoje je praviloma učitelj telesne vzgoje ipd.).«* V prvi vrsti gre pri citiranem za poskus razvrednotenja učiteljevega dela, ki naj ga po zahtevnosti ne bi bilo mogoče primerjati z nalogami sekretarjev, saj ti pripravljajo predloge zakonov. Sklepamo, da se zahtevnost učiteljevega dela ne more primerjati niti s podsekretarjevim, saj analiza celotno poklicno kariero učitelja primerja z le delom kariere uradnika, ko je ta na delovnem mestu Višjega svetovalca (to je sicer povsem arbitrarno in metodološko neustrezno).

Eden od pogojev, da učitelj postane učitelj svetnik, je tudi avtorstvo učbenika, ki ga je potrdil pristojni strokovni svet na nacionalni ravni (10 točk za avtorstvo učbenika, za izpolnitev pogojev za naziv svetnik je potrebnih 38 točk, od tega 18 takih, ki so po

³ VIR: ISPAP, izračun SVIZ

zahtevnosti ovrednoteni z več kot tremi točkami). To sicer ni nujni pogoj, saj je mogoče točke zbrati tudi iz drugih zahtevnih rubrik (avtorstvo priročnika, zbirke nalog in vaj, priprava atlasa, delovnega zvezka, prva objava raziskovalne naloge, objava strokovnega članka v tujem strokovnem časopisju, sodelovanje v strokovnih svetih na nacionalni ravni, raziskovalne naloge ipd.). Verjetno tudi vsi javni uslužbenci na delovnem mestu sekretar ne pripravljajo zakonov, kot je po našem mnenju neustrezno navedeno v analizi, saj so naloge, ki so predpisane za to delovno mesto določene z Uredbo o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, ki določa, da se na tem delovnem mestu opravljajo najzahtevnejših naloge, povezane s pripravljanjem sistemskih rešitev in gradiv ter druge najzahtevnejše naloge, ki zajemajo tudi vodenje. Ob branju analize ne moremo prezreti dejstva, da se želi naloge učiteljev oziroma zahtevnost njihovega dela podvrednotiti v primerjavi z deli na najvišjih uradniških delovnih mestih. Če za zdaj pustimo ob strani povsem neresnično trditev, da učitelj »ne glede na stopnjo naziva« opravlja enako zahtevne naloge, je treba opozoriti na ne nepomembno podrobnost, da mora učitelj, preden pridobi naziv, izkazati, da je sposoben opravljati zahtevnejše strokovne naloge. Avtorji vladne analize z rokohitrsko, z ničemer utemeljeno trditvijo o zahtevnejših nalogah uradnikov na najvišjih delovnih mestih in enako problematično trditvijo o enaki zahtevnosti dela učitelja skozi celotno kariero, ne glede na stopnjo naziva, na drugi strani dregnejo v zelo občutljivo zakonsko predpostavko o enakem plačilu na primerljivih delovnih mestih. Ali je avtorstvo učbenika, ki mora iti skozi proces evalvacije na nacionalni ravni in avtor zanj v celoti odgovarja, po zahtevnosti primerljivo s pripravo predloga zakona, ki ga opravi sekretar, odgovarjata pa zanj Vlada RS in državni zbor? Tisti, ki vehementno trdi, da po zahtevnosti avtorstvo učbenika ni primerljivo s pripravo predloga zakona, mora to trditev utemeljiti ali pa jo umakniti. Priprava predlogov zakonov je nedvomno zahtevna in kompleksna naloga, a to nič manj ne drži za avtorstvo učbenikov. Trdimo, da gre za pristransko in podcenjujoče vrednotenje zahtevnosti učiteljevega dela in pričakujemo, da iz analize umakne.

Neresnična je trditev, da je zahtevnost učiteljevega dela čez celotno poklicno kariero učitelja enaka, ne glede na naziv, ki ga je pridobil. Vladna analiza v celoti prezre, da mora učitelj, če želi doseči višji naziv, opraviti programe nadaljnjega izobraževanja in usposabljanja ter pridobiti dodatno funkcionalno znanje, ki višajo raven njegove strokovnosti. Ni naključje, da nazivi v šolstvu niso le nazivi, ampak so strokovni nazivi – to na ravni izraza izpostavlja vsebinsko razliko med nazivi v državni upravi in v izobraževanju, ki je tudi sicer očitna. A to še ni najhuje, najhuje je, da je trditev, da je zahtevnost učiteljevega dela vedno enaka, povsem neresnična. To ne velja niti za pouk, kaj šele za nekaj deset vrst različnih strokovnih del, ki jih mora učitelj opraviti, če želi napredovati v strokovni naziv in jih analiza popolnoma prezre. Nepoznavanje dela učitelja na tej točki doseže zaskrbljujočo raven.

Analiza prezre tudi zakonsko dejstvo, ki eksplicitno zanikuje trditev, da je učiteljevo delo prek njegove celotne kariere, ne glede na stopnjo naziva, enako zahtevno. Ko Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) opredeli pogoje, ki jih mora izpolniti kandidat za ravnatelja, je ob izobrazbi in drugih pogojih zapisana tudi zahteva, da

mora imeti vsaj naziv svetovalec oziroma vsaj 5 let naziv mentor, sicer pogojev za ravnatelja ne izpolnjuje. Jasno je, da so nazivi opredeljeni kot stopnjevane ravni zahtevnosti in strokovnosti, za katere je učitelj usposobljen. Upoštevanje nazivov kot izrazov stopnjevane ravni zahtevnosti in strokovnosti, za katero je usposobljen učitelj, se reflektira tudi skozi položaje v strokovnih telesih in organih, v strokovnih aktivih, pri nacionalnih preizkusih znanja, predmetnih komisijah in številnih drugih strokovnih nalogah.

A morda to, da analiza ne opazi razlik v zahtevnosti nalog, ki jih mora učitelj obvladati, da doseže posamezen naziv, ni tako presenetljivo. Pri napredovanju uradnikov v nazive ne obstajajo nikakršni pogoji, ki bi določali višjo stopnjo zahtevnosti, kot je to rigorozno opredeljeno pri strokovnih delavcih v izobraževanju. Kakšne so razlike v zahtevnosti nalog na delovnem mestu Višji svetovalec med nazivom Višji svetovalec III, nazivom Višji svetovalec II in nazivom Višjim svetovalec I? To, kar so v izobraževanju strokovni nazivi, so v državni upravi delovna mesta, ki so razporejena v 16 nazivov in pet kariernih razredov. Analiza bi morala artikulirati vsebinske razlike med nazivi v posamezni podskupini.

A to še ni vse. Če v državni upravi napredovanje v nazive sploh ni povezano s stopnjevanjem zahtevnosti, analiza hkrati celo prizna, da so »pogoji za premeščanje na druga delovna mesta praviloma manj zahtevni kot pogoji za napredovanje« (4.4. Premeščanje na zahtevnejša delovna mesta). In avtorjem se nadalje zapiše tudi, da je plačna skupina D med tistimi, »v katerih so javni uslužbenci v povprečju najmanj napredovali za najmanj plačnih razredov, kar je verjetno povezano z zahtevnostjo pogojev za napredovanje v višji naziv na delovnih mestih v tej plačni podskupini« (3. Kumulativni učinek različne ureditve napredovanj). Ne le, da je treba umakniti neresnično in žaljivo trditev o neprimerljivosti v zahtevnosti učiteljevega dela z delom sekretarjev in podsekretarjev, ampak je treba hkrati ugotoviti, da nazivi v državni upravi ne merijo zahtevnosti, kot jo v izobraževanju, in da je karierno napredovanje s prehajanjem na druga delovna mesta v okviru kariernih razredov manj zahtevno od napredovanja v strokovne nazive v vzgoji in izobraževanju.

4. Stopnjevana delovna mesta niso posebna oblika napredovanja.

Z metodološkega vidika je neustrezno, da so v skupno primerjavo in analizo plačnih učinkov napredovanja v plačne razrede in napredovanja v nazive vključena tudi stopnjevana delovna mesta (točka 2.4.), možnost premeščanja na druga delovna mesta (točka 2.5.) ter možnost prehajanja na druga delovna mesta pri istem ali drugem delodajalcu (točka 2.6.). Gre namreč za dva, po vsebini različna sklopa, ki ju ni mogoče »metati v isti koš«. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju namreč opredeljuje dve obliki napredovanja javnih uslužbencev na delovnem mestu, in sicer napredovanje v plačne razrede in napredovanje v nazive. Pri stopnjevanih delovnih mestih (točka 2.4.), možnosti premeščanja na druga delovna mesta (točka 2.5.) ter možnosti prehajanja na druga delovna mesta pri istem ali drugem delodajalcu (točka 2.6.) ne gre za dodatne oblike napredovanja na delovnem mestu, temveč za uvrstitev javnega uslužbenca na drugo, po vsebini in zahtevnosti drugačno delovno mesto. Pri napredovanju v plačne razrede in napredovanju v nazive gre,

ob izpolnjenjih pogojih, za pravico javnega uslužbenca, medtem ko gre pri stopnjevanih delovnih mestih, premeščanju na druga delovna mesta ter prehajanju na druga delovna mesta pri istem ali drugem delodajalcu, zgolj za možnost, ki se v karieri javnega uslužbenca – odvisno od potreb delodajalca – lahko, lahko pa tudi nikoli ne zgodi. Ni namreč mogoče primerjati napredovanja javnega uslužbenca v plačni razred ali naziv, pri katerem se plačni razred javnega uslužbenca poveča zaradi »napredovanja« na istem delovnem mestu, s primeri premestitve javnega uslužbenca na zahtevnejše delovno mesto, pri čemer je dvig plačnega razreda posledica zahtevnejših delovnih nalog, ki jih javni uslužbenec opravlja na tem delovnem mestu (npr. delovna mesta medicinskih sester v katalogu delovnih mest plačne podskupine E3). Takšna primerjava po našem mnenju v precejšnji meri izkrivlja oziroma zamegljuje pravo primerjavo učinkov napredovanja v plačne razrede in nazive po posameznih segmentih, dejavnostih in poklicnih skupinah v javnem sektorju, zato menimo, da bi moral dokument Ministrstva za javno upravo povsem ločeno prikazovati analizo učinkov napredovanja v plačne razrede in napredovanja v nazive ter povsem ločene zaključke iz tega naslova. V drugem delu bi bilo treba v dokument po potrebi vključiti tudi ostale tri oblike uvrščanja javnih uslužbencev (stopnjevana delovna mesta, možnost premeščanja na druga delovna mesta ter možnost prehajanja na druga delovna mesta pri istem ali drugem delodajalcu), kadar le-te v praksi ne pomenijo premeščanja na po vsebini ali zahtevnosti drugačna delovna mesta.

5. Pomanjkljivost analize je tudi, da so iz nje izvzeta kombinirana delovna mesta, ki so značilna za nekatere plačne skupine, zlasti za plačno podskupino E3.

Metodološko analiza ni zasnovana ustrezno, saj ne upošteva t. i. kombiniranih delovnih mest (kot izhaja iz točke 1. 1., v prilogi 5.1, na strani 108), ki so po sprejetju Aneksa h Kolektivni pogodbi za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije (Ur. l. RS, št. 107/2011) ena ključnih delovnih mest v plačni podskupini E3. V skladu z navedenim aneksom so bile srednje medicinske sestre razporejene na kombinirana delovna mesta (v določenem odstotku) srednje medicinske sestre in diplomirane medicinske sestre, zato metodološko ni ustrezno, da jih analiza ne upošteva, saj vzorec ni reprezentativen.

6. Analiza izpostavlja slabši položaj javnih uslužbencev, ki ne morejo napredovati v nazive, vladna izhodišča za spremembo sistema njihov položaj dodatno poslabšujejo.

V točki 4.2. analiza ugotavlja: »V opazovanem obdobju 2012–2018 podatki kažejo, da so javni uslužbenci na delovnih mestih v nazivih pridobili v povprečju 2,6 plačna razreda višjo osnovno plačo, medtem ko so javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer ni mogoče napredovati v nazive, v istem obdobju pridobili v povprečju za 1,7 plačnih razredov višjo osnovno plačo.« Gre za dramatično ugotovitev, ki ne bi smela ostati prezrta, saj kaže na bistveno manj ugoden položaj javnih uslužbencev v tistih dejavnostih oziroma na tistih delovnih mestih, na katerih napredovanje v nazive in prehajanje na različna delovna mesta ni možno. Omenjeno neenakost bi bilo mogoče razmeroma preprosto ublažiti s

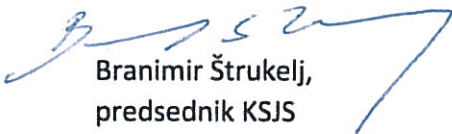
spremembami Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, npr. s skrajšanjem napredovalnega obdobja za napredovanje v plačne razrede za delovna mesta, na katerih napredovanje v nazive ni mogoče (npr. skrajšanje s 3 let na 2), ali pa z olajšanjem pogojev za napredovanje za dva plačna razreda. Povsem nerazumljivo in paradokсно je, da vlada v izhodiščih za spremembe plačnega sistema položaj zaposlenih, ki ne morejo napredovati v nazive in so pretežno locirani v skupini »J«, še radikalno poslabšuje, ko predlaga, da se »namesto možnosti napredovanja za 10 plačnih razredov uvede možnost, da vsak javni uslužbenec napreduje za 5 plačnih razredov (...)«. Hkrati bi bili javni uslužbenci brez naziva še dodatno »tepeni«, ker bi bila »napredovalna obdobja na začetku krajša, nato pa daljša«. Skratka, dodatno bi omejili razpon možnih horizontalnih napredovanj, hkrati bi pa upočasnili pot do najvišjega možnega plačnega razreda. Na tej točki nasprotje med ugotovitvami vladne analize in vladnim predlogom izhodiščnih sprememb plačnega sistema, ki je sicer prisotno tudi v drugih delih njenega predloga, doseže neponovljivi vrhunec.

7. Neustrezno posploševanje pri ugotovitvah o učinkih kariernih napredovanj na plače javnih uslužbencev, ki bolj prikriva kot razkriva (4.5).

Zaključki celotne analize so razočaranje, saj ugotovitve skrbno ostajajo na splošni ravni in ne artikulirajo tistega, kar je iz grafov in tabel mogoče razbrati. Analiza ugotavlja, da so javni uslužbenci v obravnavanem obdobju napredovali za 2,8 plačna razreda, od tega 1,9 tisti, ki so napredovali le v plačne razrede, 4,1 tisti, ki so napredovali hkrati tudi v nazive, in 4,9 tisti, ki so bili hkrati premeščani oziroma so prešli na drugo delovno mesto. Znotraj teh števil so »učinki napredovanj po posameznih podskupinah precej različni«, ugotavlja analiza in pričakovali bi, da bodo zaključne ugotovitve te razlike izpostavile, jih locirale in ustrezno interpretirale. Če je ugotovitev, da so razlike med plačami v manjši meri tudi posledica »sistematično nižjih ocen«, bi morala analiza povedati, kje je anomalije zaznala. Če analiza ugotovi, da »se razlike začnejo večati v primerih, ko na hitrost in višino napredovanja vpliva tudi pridobitev naziva in/ali prehod na drugo delovno mesto«, bi bilo z analitičnega stališča korektno, da se pove tudi, kje se to dogaja, kje se to najbolj izrazito dogaja, če obstaja ambicija, da se anomalije pri spreminjanju sistema odpravijo.

Izrazito posplošena in hkrati netočna je ugotovitev, da imajo »precej boljše možnosti za napredovanje javni uslužbenci na delovnih mestih z nazivi (...), še posebej pa javni uslužbenci na delovnih mestih z nazivi, pri katerih skupni razpon plačnih razredov za napredovanje znaša več kot 10 plačnih razredov, javni uslužbenci na stopnjevanih delovnih mestih in javni uslužbenci v plačnih skupinah, na katerih obstaja razvejana struktura delovnih mest«. Če za nekatere od navedenih drži, da imajo za napredovanje precej boljše možnosti, za druge, ki napredujejo za več kot 10 plačnih razredov na delovnem mestu, trditev preprosto ni resnična. Dovolj je pogledati D2 in D3, kako majhen delež zaposlenih pride do najvišjega naziva, koliko časa je potrebnega, da ga dosežejo, in kje je njihov povprečni plačni razred v odnosu do primerljivih delovnih mest, da postane povsem očitno, da napredovanje v nazive, ki znaša več kot 10 plačnih razredov, ne prinaša boljših možnosti za zviševanje plač (glej tabele 1, 2 in 3).

Zatem ko avtorji analize sklenejo, da bi bilo poenotenje sistemov kariernega Održavni upravi, storjena velika napaka, ko se je različne sisteme kariernega napredovanja, ki so prej pripadali različnim sistemom plač, stlačilo v novega, tujega, ne da prišlo do nujnih prilagoditev, ki bi korelirale z novim plačnih sistemom. Heterogeni sistemi kariernega napredovanja so bili nespremenjeni skupaj vrženi v vrečo »enotnega« plačnega sistema, a v vreči z ostrimi robovi trkajo drug ob drugega, kar vrečo vse bolj luknja in trga.



Branimir Štrukelj,
predsednik KSJS

KONFEDERACIJA SINDIKATOV
JAVNEGA SEKTORJA SLOVENIJE
Dalmatinova 4, 1000 LJUBLJANA