

## **POGAJALSKA SKUPINA REPREZENTATIVNIH SINDIKATOV JAVNEGA SEKTORJA**

Datum: 16.12.2019

### **ZADEVA: PRIPOMBE NA ANALIZO KARIERNEGA NAPREDOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV**

Spoštovani,

Kot dogovorjeno na seji pogajalske komisije dne 25.11.2019, vam v prilogi pošiljamo pripombe in komentarje pogajalske skupine reprezentativnih sindikatov javnega sektorja na dopolnjeno »Analizo kariernega napredovanja javnih uslužbencev« (v nadaljevanju: Analiza) z dne 27.11.2019, ki jo je sicer na podlagi Sporazuma o razreševanju stavkovnih zahtev pripravilo Ministrstvo za javno upravo in dopolnilo na podlagi pripomb sindikalnih pogajalskih skupin.

Ministrstvo za javno upravo je v dopoljnjeni verziji analize že upoštevalo nekatere pripombe, ki jih je podala Pogajalska skupina reprezentativnih sindikatov javnega sektorja, zato se na tem mestu omejujemo na tiste pripombe, ki niso bile upoštene in za katere menimo, da jih je smiselno ponovno izpostaviti. Poudarjamo, da gre pri Analizi za dokument Ministrstva za javno upravo oziroma Vlade in ne za dokument, ki bi bil v celoti usklajen s Pogajalsko skupino reprezentativnih sindikatov javnega sektorja. Uvodoma ugotavljamo, da dopolnjena analiza na več mestih uporablja besedo »stopnja delovnega mesta«, ko gre za delovna mesta, na katerih je mogoče opravljati delo v nazivih. Glede na to, da termin »stopnja« v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju ne obstaja, menimo, da uporaba novih terminov ni preveč ustrezna, saj utegne povzročati zmedo, kot jo že povzročajo t.i. »stopnjevana delovna mesta«, kar se je pokazalo tudi pri pripravi predmetne analize, zato bi bilo potrebno takšne termine jasno opredeliti.

Še vedno smo mnenja, da bi bilo ustrežnejše, če bi analiza metodološko enotno analizirala analizira posamezne vsebinske sklope, saj različni pristopi k analiziranju posameznih delov javnega sektorja otežujejo primerjave. Tako npr. v nekaterih delih Analiza zajema celotno državno upravo (ali pa jo deli na določene podsisteme, npr. pri distribuciji ocen izločijo vojsko in pravosodne organe), drugje pa izhaja iz delitve na plačne podskupine. Kot navedeno posledično vsi podatki niso povsem primerljivi, prav tako pa lahko do določenih razlik prihaja že znotraj posameznih podsistemov.

Kar se tiče naše pripombe, da akti nekaterih od teh proračunskih uporabnikov, ki imajo na podlagi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju pravico sami določiti postopek in način preverjanja pogojev za napredovanje, ne določajo zgolj postopka in načina preverjanja pogojev za napredovanje, temveč se spuščajo tudi že v vsebino, ki določa same pogoje za napredovanje, smo navedene akte ponovno preverili in ugotovili, da so bili deležni nekaterih sprememb, s katerimi so bile sporne določbe spremenjene in se torej sedaj dejansko nanašajo na postopek in način preverjanja pogojev za napredovanje.

Še vedno pa ugotavljamo, da je v podpoglavju 2.2.3.1. povzemanje stanja glede distribucije ocen delovne uspešnosti neenotno in bi bilo po našem mnenju lahko bolj razdelano, saj ocenjujemo, da bi lahko nadaljnja razčlenitev pokazala različno distribucijo tudi znotraj posameznih dejavnosti. Tako bi bilo po našem mnenju npr. smiselno skupino »zaposleni v organih državne uprave« nadalje razčleniti vsaj po plačnih podskupinah, še bolje pa po posameznih skupinah proračunskih uporabnikov, npr. ministrstva, upravne enote, organi v sestavi itd.. Razumemo, da so podatki povzeti iz različnih poročil,

kar ne spremeni dejstva, da bi lahko analiza distribucijo bolj natančno razdelala. Podobno velja za dejavnost vzgoje in izobraževanja, kjer so enotno obravnavane vse ravni vzgojno-izobraževalnega področja. V Analizi je sicer navedeno, da je ocenjeno, da distribucija ocen ni odvisna od vzgojno-izobraževalnega področja, vendar ta ocena ni z ničemer podkrepljena. Argument, da se kriteriji in okoliščine na različnih vzgojno-izobraževalnih področjih ne razlikujejo, nas ne prepriča, saj menimo, da imajo tako posamezne ravni izobraževanja, kot tudi vzgoja, svoje posebnosti, kar se nenazadnje kaže tudi v možnosti, da univerze postopek in način preverjanja pogojev uredijo same (v okviru zakonskega pooblastila seveda). Iz teh aktov tudi izhaja, da nekateri sploh nimajo ocen »odlično« in »zelo dobro«, temveč »nadpovprečno«, »povprečno« in »nadpovprečno«, kar očitno ni povsem primerljivo s podatki v analizi. Glede na to, da so razlike v normativni ureditvi in samemu izvajanju te dejavnosti na posameznih ravneh in področjih dokaj velike, bi bilo po našem prepričanju navedeno vendarle podrobneje razčleniti, dodatno pa v tej dejavnosti izstopa tudi dejstvo, da da distribucija za razliko od vseh ostalih dejavnosti ni prikazana na način, da bi prikazovala deleže vseh možnih ocen, temveč zgolj »odlično« ter »Zelo dobro ali manj«. Prav tako bi bilo razčlenitev vsaj na plačne podskupine smiselno izvesti tudi za dejavnost zdravstva.

Posebej gre ponovno opozoriti na podatke o deležu javnih uslužbencev po doseženih razredih napredovanja v plačne razrede (podpoglavje št. 2.2.3.2.), kjer je razumeti, da je stanje posebej zaskrbljujoče v plačni skupini J(1), kjer je delež zaposlenih v najvišjih treh plačnih razredih v primerjavi z ostalimi plačnimi (pod)skupinami izrazito nizek, kar lahko kaže na neenakopravno obravnavo zaposlenih v tej plačni podskupini. Kljub temu, da MJU z vsebinskimi razlogi za takšno stanje trenutno ne razpolaga, bi jih bilo zavoljo iskanja rešitev za vzpostavitev bolj enakopravnega stanja vendarle potrebno pridobiti.

Dejstvo je, da pregled sistemov napredovanj v nazive (Napredovanje javnih uslužbencev v nazive (poglavje 2.3.)) jasno kaže na to, da se sistemi napredovanj med sabo od dejavnosti do dejavnosti močno razlikujejo in s tem dajejo različne možnosti napredovanja v naziv. Različni so pogoji za napredovanje, tako po kriterijih, kot tudi po zahtevnosti, različno je število stopenj nazivov in razlika v plačnih razredih med posameznimi nazivi. Posledično so različni tudi deleži zaposlenih v posamezni stopnji naziva. Še večja je razlika v primerjavi z javnimi uslužbenci, ki nimajo možnosti napredovanja v višji naziv. Če je vsebinsko razlikovanje kriterijev za napredovanje v višji naziv mogoče smiselno razumeti v luči razlik in specifik posameznih dejavnosti, pa v Analizi zmanjšamo iščemo razloge za razlikovanje, ko gre npr. za možnost pospešenega napredovanja, preskakovanja nazivov ipd. Strinjamo se z odgovorom ministrstva, da bi bilo glede na identificiran velik vpliv nazivov na višine plač javnih uslužbencev smiselno za vpliv uravnotežiti oziroma zmanjšati.

Kar se tiče prehodov med stopnjevanimi delovnimi mesti, pa tudi prehodov med drugimi različnimi delovnimi mesti ponovno poudarjamo, da v teh primerih težko govorimo o sistemu kariernega napredovanja, ki bi bil primerljiv z ostalimi, »pravimi« sistemi napredovanj, kot jih pozna plačni sistem. Če je pri slednjih napredovanje odvisno predvsem od javnega uslužbenca samega oziroma od bolj ali manj objektivnih kriterijev, ob izpolnjevanju katerih ima javni uslužbenec pravico do napredovanja v višji naziv in/ali v višji plačni razred, to ne velja v primeru prehoda na drugo delovno mesto, ne glede na to, kako sorodni sta si delovni mesti. Dodati velja še to, da imajo nekateri akti o sistemizaciji delovnih mest določene tudi kvote za največje število javnih uslužbencev pri proračunskem uporabniku, ki lahko zasedejo določena, praviloma zahtevnejša in višje vrednotena delovna mesta. Analiza večkrat ustrezno opozori na to, da je za takšen prehod potrebno izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnega mesta, predvsem pa volja delodajalca in sistemizirano prosto delovno mesto. Možnost prehoda je torej deloma neodvisna od javnega uslužbenca samega, temveč od tretje osebe, zato je ta način

»napredovanja« težko ali celo nemogoče primerjati z ostalimi, kljub temu, da ne zanikamo dejstva, da struktura delovnih mest v nekaterih dejavnostih odpira več potencialnih možnosti za to.

Ponovno opozarjamo na nekatere zlorabe pri pripravah in spremembah aktov o sistemizaciji v državni upravi, ki v določenih primerih posameznikom s spremembami sistemizacij, sistemiziranjem zgolj najvišjih nazivov ter ukinjanjem nižjih ter sistemiziranjem višjih delovnih mest omogočajo izrazito hitro napredovanje, kjer posamezniki pridobijo večje število plačnih razredov brez dejanske spremembe zahtevnosti njihovega dela. Kljub odgovoru, da ministrstvo s takšnimi informacijami ne razpolaga, menimo, da bi bilo mogoče z analizo preteklih sprememb sistemizacij najbrž potrditi (ali ovreči) obstoj tovrstnih praks, v prihodnje pa več pozornosti posvetiti preprečevanju tovrstnih praks ob spremembah aktov o sistemizaciji delovnih mest.

Kljub temu, da ugotavljanje odstopanj pri prehodu delovnih mest kot posledica sklenjenih stavkovnih sporazumom s posameznimi poklicnimi skupinami ni bilo predmet analize, je vendarle potrebno opozoriti na dejstvo, da podatki o napredovanjih iz naslova prehodov med delovnimi mesti za nekatere poklicne skupine izrazito odstopajo, predvsem kar se tiče prehodov med delovnimi mesti v različnih tarifnih skupinah. Čeprav to morda ni bil predmet ugotavljanja, pa je potrebno ugotoviti, da relativno visoki deleži prehodov med delovnimi mesti pri nekaterih poklicnih skupinah časovno in vsebinsko sovpadajo z omenjenimi stavkovnimi sporazumi. pri čemer gre zlasti za policiste ter zdravnike in zobozdravnike (tabela 77). Vsaj kar se tiče plačne skupine C3 je relativno visok delež predvsem posledica zvišanja zahtevnosti poklicnega standarda za policista, kjer se sedaj zahteva višješolska izobrazba.<sup>1</sup> Posledično je zato tudi prišlo do prehoda iz V. v VI. tarifni razred, kar ima seveda tudi posledice na plačnem področju. Ker so zaključki po našem prepričanju odločilni del Analize, je smiselno ponovno posebej izpostaviti naslednje:

1. Razlike pri ocenjevanju letne delovne uspešnosti javnih uslužbencev po plačnih podskupinah niso najbolj pomemben razlog za različna napredovanja javnih uslužbencev;
2. V nazive ne morejo napredovati vsi javni uslužbenci, poseben poudarek je na vojaških osebah, za katere sami ugotavljate, da nimajo možnosti napredovanja v nazive oz. je le-to zelo omejeno;
3. Zaposleni, ki imajo možnost napredovanja v nazive in v višji plačni razred imajo boljše možnosti kariernega napredovanja kot tisti, ki nimajo možnosti napredovanja v nazive;
4. Najhitreje lahko napredujejo zaposleni v plačnih podskupinah, kjer so kriteriji za napredovanje v naziv manj zahtevni oziroma kjer ima ocena delovne uspešnosti večjo težo tudi pri napredovanju v naziv;
5. Pogoji za napredovanje v nazive so od plačne skupine do plačne podskupine različni, kar vpliva na karierno napredovanje javnih uslužbencev v teh plačnih podskupinah v smislu pridobivanja višjih plačnih razredov na istem delovnem mestu;
6. Vpliv pridobitve nazivov na plačo je zelo različen in sicer tako glede višine povišanja plače kot tudi obdobja (števila let), v katerem se lahko to povišanje realizira.

Še vedno pa se z nekaterimi trditvami ali zaključki Analize ne moremo strinjati, vključno z razmerjem med sistemom plač v javnem sektorju ter sistemom napredovanja v nazive. Kot ugotavlja tudi ministrstvo v svojem odgovoru so napredovanja v nazive tudi materija ZSPJS (možno število plačnih razredov napredovanj v posameznem nazivu, prenos plačnih razredov med prehajanjem v višji naziv, uvrstitev nazivov v plačne razrede ipd.), napredovanja v nazive pa so posledično del plačnega sistema

---

<sup>1</sup> Sindikat policistov Slovenije opozarja, da zaradi zvišanja zahtevnosti poklicnega standarda za policista, katerega posledica je večje število prehodov med delovnimi mesti v višji tarifni skupini, teh prehodov ni mogoče enačiti z ostalimi »običajnimi« prehodi javnih uslužbencev med delovnimi mesti.

in imajo tudi pomembne učinke v sistemu plač, kar nenazadnje potrjuje sama analiza, po kateri so razlike v sistemih napredovanj v nazive med seboj in v primerjavi z delom javnega sektorja, ki nima možnosti napredovanja v naziv, odločilne za razlike v plačah in gibanju plač po posameznih delih javnega sektorja. V tem delu po našem mnenju ostaja tudi ključna pomanjkljivost analize, saj manjka objektivna ocena tistih elementov sistemov napredovanj v nazive, ki so vsebinsko utemeljeni in drugih, glede katerih bi bilo možno odpraviti ali vsaj zmanjšati razlike, ki danes nastajajo in jih Analiza jasno razkriva. Nikakor se tudi ne moremo strinjati z zaključkom, da naj bi bila težnja k poenotenju sistemov kariernih napredovanj korak v napačno smer. Nasprotno - določene elemente teh sistemov bi bilo nujno potrebno poskusiti poenotiti ali uravnotežiti, saj bodo v nasprotnem primeru napetosti znotraj plačnega sistema, ki izvirajo iz teh razlik vedno večje in v skrajnem primeru nevdržne, vprašanje sistemov napredovanj v nazive pa bi moralo postati sestavni del razprav o morebitnih spremembah sistema plač v javnem sektorju.

Lep pozdrav,

Jakob Počivavšek

Vodja pogajalske skupine  
reprezentativnih sindikatov javnega  
sektorja