

Izzivi prenove plačnih sistemov javnega in zasebnega sektorja in kateri od njih so skupni?

Jakob Krištof Počivavšek*

UDK: 331.2:351

Povzetek: Prispevek predstavlja razmislek o vzrokih, ki so privedli do potrebe po prenovi plačnih sistemov javnega in zasebnega sektorja ter razmislek o ključnih izzivih, ki iz teh vzrokov sledijo in bo zanje v pogajanjih potrebno najti rešitve. Nekatere od njih so v prispevku tudi nakazane.

Ključne besede: sistem plač v javnem sektorju – sistem plač v zasebnem sektorju – plače – minimalna plača – kolektivne pogodbe

Challenges of the Public Wage System and Private Sector Wage System and Which of Them both Systems Have in Common?

Abstract: The article presents reflections on the causes that have led to the need to update wage systems of the public and private sector and on fundamental challenges that arise from those causes and which need to be addressed in collective bargaining and social dialogue. Some of the solutions are also outlined in the article itself.

Key words: public sector wage system – private sector wage system – wages – minimum wage – collective agreements

1. UVOD

Tako v zasebnem, kot v javnem sektorju se že več let pojavljajo pozivi k prenovi plačnih sistemov v obeh sektorjih. V zadnjem letu so se ti pozivi še okrepili. Razlogi, ki so privedli do potrebe po prenovi, se zdijo na prvi pogled v enem in drugem sektorju morda v določeni meri različni, vendar se v svojem bistvu v dobršni meri prekrivajo. Posledično so skupni nekateri izzivi, ki jih bo morala

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

nasloviti prenova. Razlike so seveda razumljive, saj sta normativna okvirja za določanje plač v javnem in zasebnem sektorju že konceptualno pomembno različna. Namen pričujočega prispevka je razmislek o vzrokih, ki so privedli do potrebe po prenovi plačnih sistemov javnega in zasebnega sektorja ter razmislek o ključnih izzivih, ki iz teh vzrokov sledijo in bo zanje v pogajanjih potrebno najti rešitve. Kot bo prikazano v nadaljevanju, ob nekatere izzive trčimo tako pri vprašanju sprememb plačnega sistema v javnem, kot tudi v zasebnem sektorju. Posebej zanimivo pa je vprašanje, katere izkušnje so skupne, katere so tiste rešitve, ki bi bile uporabljive tako v javnem, kot tudi v zasebnem sektorju in nenazadnje, kaj se lahko en sektor nauči od drugega v smislu dosedanjega razvoja plačnih sistemov v javnem in zasebnem sektorju.

2. NORMATIVNI OKVIR

Med normativno ureditvijo plač v javnem in zasebnem sektorju so velike razlike. Sistem plač v javnem sektorju je praktično v celoti urejen z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju¹, Kolektivno pogodbo za javni sektor ter kolektivnimi pogodbami dejavnosti (in dvema poklicnima kolektivnima pogodbama)², s čemer je zagotovljena 100 % pokritost javnega sektorja s kolektivnimi pogodbami in sistemom plač v javnem sektorju nasploh. Avtonomija pogodbenih strank je omejena, saj Zakon o sistemu plač v javnem sektorju izrecno določa, katere elemente plačnega sistema je dopustno urejati na ravni kolektivnih pogodb in na kateri ravni glede na hierarhijo kolektivnih pogodb.

¹ Na tem mestu namenoma zanemarjam posamezne zakonske rešitve na področju plač, ki jih izven sistema plač v javnem sektorju urejajo posamezni področni zakoni ter ureditve posameznih specifičnih področij z uredbami in v primeru delodajalcev s posebnim ustavno pravnim statusom in avtonomijo.

² Na podlagi drugega odstavka 46. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (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 in 139/22) se lahko s kolektivnimi pogodbami poklicev uvrščajo v plačne razrede delovna mesta in nazivi za področje visokega šolstva, znanosti in tistih poklicev, za katere je bila ob sprejemu tega zakona že sklenjena poklicna kolektivna pogodba, kar sta bili tedaj Kolektivna pogodba za zdravnike in zobozdravnike (Uradni list RS, št. 14/94, 15/94, 18/94 – ZRPJZ, 22/96, 23/96 – popr., 39/98, 46/98 – popr., 39/99 – ZMPUPR, 97/00, 43/06 – ZKoliP, 60/08, 5/12, 40/12, 46/13, 16/17, 80/18, 160/20, 88/21 in 136/22) ter Kolektivna pogodba za poklicne novinarje (Uradni list RS, št. 31/91-I, 43/06 – ZKoliP, 61/08, 28/14, 72/18, 3/19, 81/19 – popr., 101/20 in 94/21).

V zasebnem sektorju je normativni okvir za določanje plač bistveno bolj ohlapen. Zakon o delovnih razmerjih je tisti, ki določa bistvene elemente plače in s tem splošen okvir za določanje plač, Zakon o minimalni plači tako za javni, kot za zasebni sektor, določa najnižje plačilo za polni delovni čas (brez dodatkov in drugih elementov plače), konkretna ureditev plač, vključno s strukturo plače v smislu uporabe posameznih elementov plače in njihovo višino pa je prepuščena urejanju v kolektivnih pogodbah različnih ravni ali v nekaterih primerih v splošnih aktih delodajalcev. Posledično lahko ugotovimo, da je plačni sistem v zasebnem sektorju bistveno bolj decentraliziran kot v javnem sektorju in v večji meri prepuščen dispozitivnosti pogodbenih strank različnih ravni.

Pomembna razlika med ureditvijo na področju plač v javnem in zasebnem sektorju je tudi to, da so standardi, določeni z zakonom in kolektivnimi pogodbami v javnem sektorju praviloma določeni kot minimum in maksimum pravic na področju plač, medtem ko so v zasebnem sektorju predpisane višine posameznih elementov plač (npr. najnižjih osnovnih plač, dodatkov za manj ugodni delovni čas in težje pogoje dela, delovne uspešnosti...) zgolj minimalni standardi, od katerih delodajalec lahko navzgor odstopa in delavcem prizna ali podeli več pravic, kot ima za to podlago v kolektivni pogodbi. Prav tako je v zasebnem sektorju delodajalec bistveno bolj svoboden glede opredeljevanja posameznih elementov plače, npr. glede nabora dodatkov za težje pogoje dela, obsegu mase za delovno uspešnost ipd. Pomembna razlika je tudi v tem, da v zasebnem sektorju od prenehanja veljavnosti Splošne kolektivne pogodbe za gospodarstvo nimamo več normativne podlage, ki bi enotno, za vse subjekte zasebnega sektorja, predpisovala vsaj nekatere elemente plač in s tem določala enotnejši okvir, znotraj katerega bi nato posamezne dejavnosti in delodajalci gradili svoje plačne sisteme, prilagojene posebnostim njihove dejavnosti. Posledica navedenega je dejstvo, da številne delodajalce v zasebnem sektorju ne zavezuje nobena kolektivna pogodba dejavnosti, bodisi zato, ker za dejavnost, ki jo opravljajo, ni sklenjena nobena kolektivna pogodba, bodisi zato, ker niso člani delodajalske organizacije, ki je sklenila kolektivno pogodbo za dejavnost, ki jo opravljajo, kolektivna pogodba pa nima razširjene veljavnosti. V kolikor pri takšnem delodajalcu ni sklenjene kolektivne pogodbe na ravni delodajalca, za zaposlene pri njem veljajo zgolj minimalni standardi iz Zakona o delovnih razmerjih (ZDR) in Zakona o minimalni plači, pri čemer je ZDR v nekaterih elementih, ki se tičejo plač, dejansko podnormiran (npr. ne določa višine dodatkov za manj ugodni delovni čas, ki jih sicer opredeljuje kot pravico delavca).

2.1. Razvoj plačnega sistema v javnem sektorju

Predhodnik obstoječega plačnega sistema javnega sektorja je bil Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti,³ ki je bil v uporabi do leta 2008. Določal je nekatere skupne elemente sistema plač v javnem sektorju, kot npr. obseg napredovanj, temeljna delovna mesta in razmerja med njimi, hkrati pa je prepuščal veliko avtonomijo kolektivnemu urejanju in tudi vrednotenju posameznih (netipičnih) delovnih mest na ravni delodajalca. Posledica takšne ureditve so bile velike razlike med posameznimi dejavnostmi in delodajalci, saj so kolektivne pogodbe po različnih dejavnostih določale zelo raznovrstne in številne dodatke, katerih višine niso bile poenotene v celotnem javnem sektorju niti za tiste pogoje dela, ki se pojavljajo v različnih dejavnostih (npr. za manj ugodni delovni čas). Delodajalci so tudi zelo različno sistemizirali delovna mesta in bili pri tem bolj ali manj kreativni, kar se je odražalo tudi pri vrednotenju tistih delovnih mest, ki jih Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih ni določal.

Zaradi velike nepreglednosti, nezmožnosti obvladovanja javnofinančnih posledic in zelo različnih gibanj plač med posameznimi dejavnostmi, ki so imeli za posledico neutemeljene razlike v plačah primerljivo zahtevnih delovnih mest, je bila sprejeta odločitev o oblikovanju novega plačnega sistema, ki naj bi bil pravičnejši, transparentnejši, bolj obvladljiv, stimulativen in tudi bolj javno finančno vzdržen.

Žal je obdobje prehoda na nov plačni sistem sovpadalo z začetkom gospodarske krize, kar je kmalu povzročilo zamike pri uveljavitvi plačnega sistema v celoti (odprave plačnih nesorazmerij), kasneje pa z uvedbo varčevalnih ukrepov na področju plač v javnem sektorju, ki so poleg znižanja vrednosti plačnih razredov zamrzili izvajanje številnih institutov plačnega sistema, ki so bili v osnovi namenjeni stimulatивnejšemu nagrajevanju (napredovanja, redna delovna uspešnost, delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela...). Relativno dolgo trajanje teh ukrepov je povzročilo dvojje: na eni strani je onemogočilo razvoj elementov variabilnega nagrajevanja v sistemu plač v javnem sektorju, na drugi strani pa je spodbudilo iskanje načinov, kako kljub omejitvam doseči določena povišanja plač tudi v obdobju varčevalnih ukrepov, zlasti pa po začetku

³ Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94, 36/96, 20/97 – ZDPra, 39/99 – ZMPUPR, 86/99 – odl. US, 98/99 – ZZdrS in 56/02 – ZSPJS).

postopnega sproščanja varčevalnih ukrepov, ko se je tudi v nasprotju s prvotnim konceptom stimulativnega nagrajevanja (ne pa nujno nezakonito!) uporabljalo posamezne elemente plačnega sistema in s tem deloma nadomestilo omejevanje rasti plač v času varčevalnih ukrepov.

V praksi se navedeno danes marsikje kaže v velikem deležu najvišjih ocen delovne uspešnosti za potrebe napredovanja in posledično praktično avtomatičnem napredovanju v višji plačni razred vsaka tri leta, v egalitarnem ali elitističnem razdeljevanju sredstev za redno delovno uspešnost, povečevanju pomena delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, ki v obliki posebnih projektov v nekaterih dejavnostih pomeni pomemben del plače in nenazadnje v zelo neenakih gibanjih osnovnih plač po posameznih dejavnostih in plačnih skupinah, ker je posledica zelo različnih možnosti kariernega napredovanja⁴ (napredovanja v višji plačni razred, napredovanja v nazive, prehajanje med delovnimi mesti, spregledi izobrazbe...).

Kljub temu, da je bil sistem plač v javnem sektorju ob njegovi uveljavitvi leta 2008 zamišljen kot enoten, za kar bi morala skrbeti v prvi vrsti vlada oziroma ministrstvo, pristojno za plače v javnem sektorju, je dejstvo, da ustreznega upravljanja sistema praktično vse od njegove uveljavitve, zlasti pa po letu 2012, ni bilo. Kljub temu, da so se osrednja pogajanja še vedno odvijala centralno, se je vedno več elementov plačnega sistema urejalo področno, parcialno, nesistemske, s tem pa se je sistem dejansko vedno bolj decentraliziral. Ob sklepanju parcialnih dogovorov o povišanju plač določenim poklicnim skupinam, se je vedno večkrat skušalo najti obvoje za spreminjanje vrednotenja orientacijskih delovnih mest in nazivov, ki so vsebovani v Kolektivni pogodbi za javni sektor in je posledično za spremembo potrebno širše soglasje med sindikati javnega sektorja, s tem pa so orientacijska delovna mesta, ki so v osnovi služila kot nekakšna sidra za primerjave in razmerja med posameznimi deli javnega sektorja, izgubljala na svojem pomenu in smislu. Nenazadnje so ti dogovori razkrili še eno slabost iz časa dogovarjanja o obstoječem sistemu plač v javnem sektorju izpred leta 2008, to pa je odsotnost metodologije za uvrščanje delovnih mest v plačne razrede,

⁴ Kar izhaja tudi iz Analize možnosti kariernega napredovanja javnih uslužbencev, Ministrstvo za javno upravo, 2019, <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrstva%2FMJU%2FPlacni-sistem%2FAnaliza-kariernega-napredovanja%2FAnaliza-kariernega-sistema-javnih-usluzbencev-2019.docx&wdOrigin=BROWSELINK>.

ki vsaj za orientacijska delovna mesta in nazive sicer obstaja, vendar vsebuje le kvalitativne kriterije, ki pa niso kvantificirani.

2.2. Razvoj plačnega sistema v zasebnem sektorju

Stanje in razvoj na področju urejanja plač v zasebnem sektorju sta bila nekoliko drugačna. Do leta 2005, ko je bila odpovedana Splošna kolektivna pogodba za gospodarstvo, je le-ta centralno določala minimalne standarde in okvir za določanje plač v zasebnem sektorju, ki so jih skladno s hierarhijo kolektivnih pogodb nadgrajevale kolektivne pogodbe dejavnosti in kolektivne pogodbe na ravni delodajalcev. Pomemben element pri dogovarjanju Splošne kolektivne pogodbe za gospodarstvo je bilo zagotovo tudi obvezno članstvo v Gospodarski zbornici Slovenije in Obrtni zbornici Slovenije, pri obeh kasneje ukinjeno. Ker se je usklajevanje plač odvijalo tako na ravni krovne, splošne kolektivne pogodbe, kot tudi na ravni kolektivnih pogodb dejavnosti (seveda tudi na ravni delodajalca), je bil del sindikatov mnenja (ki se je kasneje izkazalo kot napačno), da splošna kolektivna pogodba predstavlja oviro za potencialne višje dvige plač na ravni dejavnosti, kar je ob spletu različnih okoliščin botrovalo odpovedi splošne kolektivne pogodbe za gospodarstvo in trendu decentralizacije kolektivnega dogovarjanja, posledično pa tudi nižji pokritosti zaposlenih s kolektivnimi pogodbami.

Ob tem velja omeniti še na dve okoliščini, ki sta pomembno zaznamovali plačno politiko, prva predvsem v zasebnem, druga pa deloma tudi javnem sektorju. Prva je dejstvo, da so nekatere kolektivne pogodbe dejavnosti določale način usklajevanja vseh, ne zgolj najnižjih osnovnih plač, vendar je bil ta mehanizem v vseh kolektivnih pogodbah dejavnosti kasneje opuščen zaradi groženj delodajalcev, da bodo sicer odpovedali kolektivne pogodbe. Druga okoliščina, ki je zaznamovala gibanje plač tako v javnem, kot tudi v zasebnem sektorju zlasti v 90-ih letih in prvih letih novega tisočletja, pa je bila praksa sklepanja t.i. dogovorov o plačah, ki so začrtali osnovne parametre gibanja plač za določeno obdobje, kar je bilo praviloma povezano s širšimi makroekonomskimi okoliščinami, bodisi z okrepanjem po izgubi jugoslovanskih trgov in valu stečajev v prvi polovici 90-ih let, bodisi z izpolnjevanjem kriterijev za pridružitve Slovenije EU in kasneje prevzemu evra. Ne glede na to velja ugotoviti, da je šlo za način krovnega in čeprav nedvomno interesnega, hkrati tudi strateškega dogovarjanja o gibanju plač

v Sloveniji, ki je bil kasneje opuščen in kar pušča vrzel tako pri makroekonomskem načrtovanju, kot tudi pri kolektivnem dogovarjanju na vseh ravneh.

Posledica odsotnosti krovne kolektivne pogodbe v zasebnem sektorju po letu 2005 je bila decentralizacija kolektivnega dogovarjanja in prepuščanje iniciative za preoblikovanje plačnih sistemov na ravni dejavnosti in na ravni delodajalcev socialnim partnerjem. To sicer samo po sebi ni problematično, vendar je hkrati pripeljalo do zelo različnega urejanja tudi tistih temeljnih elementov plač, ki jih predvideva Zakon o delovnih razmerjih in do postopne erozije teh elementov, kar se morda najbolj kaže pri vprašanju dodatka za delovno dobo, o čemer več v nadaljevanju.

3. IZZIVI SISTEMOV PLAČ JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA

3.1. Problematika vpliva minimalne plače na določanje plač v javnem in zasebnem sektorju

Tisto, kar danes predstavlja skupen problem tako v sistemu plač javnega, kot tudi zasebnega sektorja, je povsem neusklajena rast minimalne plače na eni strani in rast dejanskih osnovnih plač, zlasti pa najnižjih osnovnih plač po kolektivnih pogodbah dejavnosti zasebnega sektorja ter plačne lestvice v povezavi z osnovnimi plačami posameznih delovnih mest v javnem sektorju.

Tarifne priloge kolektivnih pogodb dejavnosti zasebnega sektorja, ki vsebujejo najnižje plače po posameznih tarifnih razredih, namreč niso uspele slediti rasti minimalne plače, poleg tega pa se je z novelama Zakona o minimalni plači spremenila tudi definicija minimalne plače, ki od leta 2015 dalje ni več vključevala nedeljskega, prazničnega in nočnega dodatka, od leta 2018 pa ne vključuje več nobenih dodatkov, dela plače za delovno uspešnost in plačila za poslovno uspešnost. Čeprav obstoječa zakonodaja še vedno omogoča določanje osnovne plače pod minimalno plačo, se s trenutno definicijo minimalne plače le-ta že močno približuje najnižji osnovni plači. Do ključne razlike prihaja zgolj pri tistih elementih plače, ki se sicer izplačujejo poleg minimalne plače, vendar je osnova za njihov obračun osnovna plača (npr. v primeru dodatkov za manj ugodni delovni čas), v praksi pa se kaže, da je morda še večji negativni psihološki učinek dejstva, da ima nekdo v pogodbi o zaposlitvi določeno plačo, ki ne dosega niti minimalne

plače. Dojemanje tega dejstva je dvojno: na eni strani spoznanje, da je vrednost dela, ki ga posameznik opravlja, nižje od minimalne, torej dejansko najnižje plače, čeprav je dejansko izplačilo zagotovljeno najmanj na ravni minimalne plače in na drugi strani odsotnost razlik v osnovnih plačah za različno zahtevna delovna mesta, katerih osnovne plače so določene pod ali na ravni minimalne plače.

V obdobju od leta 2006 do leta 2023 je zgolj višina minimalne plače zrasla za 130 %, inflacija, ki je eden temeljnih podatkov za pogajanja o usklajevanju najnižjih osnovnih plač, je v enakem obdobju znašala 44,6 %, povprečna plača v RS se je povišala za 80 %, najnižje osnovne plače po kolektivnih pogodbah pa so se povišale različno, vsekakor pa za bistveno manj kot se je povišala minimalna plača⁵. Navedeno pokaže predvsem dvoje, in sicer: da so dejanske plače rasle hitreje od inflacije in hitreje od rasti najnižjih osnovnih plač po kolektivnih pogodbah dejavnosti in da je rast dejanskih plač kljub temu pomembno zaostajala za rastjo minimalne plače. Posledica omenjenih gibanj je povečanje plačne uravnilovke in vedno večji delež zaposlenih, ki prejemajo minimalno plačo ali plačo, zgolj nekoliko višjo od minimalne plače.

Navedeno, zlasti relativno visoko stopnjo rasti minimalne plače je mogoče razložiti z dokaj preprostim dejstvom, da socialni partnerji v pogajanjih na ravni kolektivnih pogodb dejavnosti, v določenem obdobju po odpovedi splošne kolektivne pogodbe za gospodarstvo, niso bili sposobni dogovora o realni ceni dela in rast le-te skladno s pričakovanji zaposlenih. Posledično se je krepil pritisk na zakonsko določeno minimalno plačo, ki je ob vedno večjem zaostajanju najnižjih osnovnih plač predstavljala edino kategorijo plač, ki je dejansko rasla in vsaj v delu gospodarstva tudi pomenila pritisk na dvig ostalih plač.

V javnem sektorju je bila situacija nekoliko drugačna, čeprav v svojem bistvu dokaj podobna. Po uveljavitvi plačnega sistema v javnem sektorju leta 2008 je določene dvige plač generiral sam prehod na nov plačni sistem in postopna odprava plačnih nesorazmerij, zaradi ukrepov za uravnoteženje javnih financ pa je bila namesto usklajevanja vrednosti plačnih razredov vrednost le-teh dvakrat znižana, najprej

⁵ Primeri dvigov najnižjih osnovnih plač I. tarifnega razreda: Kolektivna pogodba za kovinsko industrijo 44 %, Kolektivna pogodba za papirno in papirno predelovalno dejavnost 46 %, Kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti 68 %, Kolektivna pogodba grafične dejavnosti 59 %, Kolektivna pogodba za dejavnost elektroindustrije 17 %, ena redkih izjem je Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine, kjer se je najnižja osnovna plača I. tarifnega razreda med letoma 2006 in 2022 povišala za 120 %, tudi po tej kolektivni pogodbi pa so najnižje osnovne plače do vključno VI. tarifnega razreda pod ravni minimalne plače.

za 8 % in nato še progresivno različno v odvisnosti od plačnega razreda na plačni lestvici. V letih, ki so sledila, je bilo omenjeno progresivno znižanje vrednosti plačnih razredov sicer odpravljeno, medtem ko je 8 % znižanje vrednosti plačnih razredov ostalo v veljavi še do danes, vrednost plačnih razredov pa se do oktobra 2022 bi usklajevala. Posledično je zaradi vzporedne rasti minimalne plače le-ta segala vedno višje na plačni lestvici in povzročala vedno večjo uravnilovko med delovnimi mesti v javnem sektorju. Nekoliko je povečevanje uravnilovke sicer omililo dogovorjeno višje vrednotenje delovnih mest, vendar ne v tolikšni meri, da bi se trend na tem področju obrnil.

Medtem ko v javnem sektorju, razen zavez po razreševanju omenjene problematike⁶, doslej ni bilo sprejetih nobenih konkretnih ukrepov⁷, se je v zasebnem sektorju k problematiki vedno večje uravnilovke pristopalo različno. Sindikati so tako na nacionalni ravni, kot tudi na ravni dejavnosti pozivali k dvigu najnižje osnovne plače prvega tarifnega razreda na raven minimalne plače in vzpostavitev ustreznih razmerij tudi do višjih tarifnih razredov, vendar do tega v praksi ni prišlo nikjer, razen na ravni posameznih podjetij. Delodajalske organizacije so sicer predlagale spremembo plačnega modela, ki bi temeljil na minimalni plači kot najnižji osnovni plači, vendar je predlog vseboval še nekatere druge spremembe plačnega sistema, ki pa bi bile za delavce skrajno neugodne (npr. ukinitev ali bistveno zmanjšanje dodatka za delovno dobo), zato predlog za sindikate ni bil sprejemljiv. Prav tako so bili posamezni poskusi razrešitve te problematike in vzpostavitve novega plačnega modela na ravni nekaterih dejavnosti zasebnega sektorja, kjer pa so se kot ključne težave prav tako izkazali upoštevanje pridobljenega dodatka za delovno dobo, opredelitev in višina dodatka za delovno dobo vnaprej, osnova za obračun dodatkov za manj ugodni delovni čas in usklajevanje najnižjih osnovnih plač v bodoče.

Na ravni delodajalcev so socialni partnerji k odpravi uravnilovke praviloma pristopali s selektivnim in diferenciranim dvigom osnovnih plač zaposlenih, bodisi z odstotkovno višjimi dvigi nižjih plač v primerjavi z dvigi višjih plač, bodisi z nominalnimi dvigi, ki so bili bodisi enaki za vse zaposlene in so tako dejansko

⁶ Zadnji tak dogovor je bil Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2022 in 2023 (Uradni list RS, št. 136/22), ki takšno zavezo vsebuje v tretjem odstavku 6. točke.

⁷ V času pisanja tega prispevka se pričenjajo pogajanja med vlado in sindikati javnega sektorja o prenovi plačnega sistema, v okviru katerih naj bi bila po predlogu vladne uveljavljena nova plačna lestvica, na kateri bi bila vrednost najnižjega plačnega razreda določena na ravni minimalne plače

pomenili relativno višje dvige plač zaposlenim z nižjimi plačami, ali pa so bili ti dvigi nominalno tudi absolutno višji za slednje. Vsi ti pristopi so spremenili razmerja med plačami različnih tarifnih razredov in delovnih mest in povečali kompresijo plač na različnih mestih, odvisno od pristopa. Na ravni nekaterih podjetij so se pojavljali tudi razmisleki o vključevanju določenih elementov plače v osnovno plačo, zlasti nekaterih dodatkov, opredeljenih na ravni delodajalca, ki niso predpisani z zakonom ali kolektivno pogodbo dejavnosti.

Razloge za neuspeh na ravni dejavnosti pri iskanju rešitev za odpravo uravnilovke, ki je povezana z razmerjem med minimalno plačo in najnižjimi osnovnimi plačami, je tako v zasebnem, kot tudi v javnem sektorju mogoče iskati predvsem v velikih finančnih posledicah rešitev, ki bi ohranjale vsaj približno enaka razmerja, kot so v zasebnem sektorju določena med najnižjimi osnovnimi plačami po tarifnih razredih ali v javnem sektorju leta 2008, ko je bila osnovna plača najnižje vrednotenega delovnega mesta na ravni minimalne plače. Problem odlaganja rešitve je v tem, da z vsakoletnim usklajevanjem minimalne plače problem postaja večji in težje rešljiv.

Preproste rešitve za nastalo situacijo ni videti, v vsakem primeru pa je pričakovati, da bo kakršna koli dogovorjena rešitev terjala znatna dodatna sredstva in povišanje mase za plače. Ublažitev finančnih učinkov bo mogoče iskati na eni strani v postopnosti uveljavitve končnih zneskov najnižjih osnovnih plač, čeprav bo pri tem težave povzročala vzporedna rast minimalne plače, na drugi strani pa z iskanjem možnosti določenih sprememb v strukturi plač, čeprav namen spremembe plačnih sistemov ne more biti zgolj prestrukturiranje plače (ki bi pomenilo zvišanje plač nekaterim na račun znižanja plač drugim).

V javnem sektorju naj bi se problematika uravnilovke reševala z določitvijo nove plačne lestvice, ki bi se začela z najnižjim plačnim razredom v vrednosti minimalne plače. Tisto, kar ostaja kot izziv, je struktura plačne lestvice, zlasti število plačnih razredov in razpon med njimi, prehod iz stare na novo plačno lestvico in pa predvsem tudi umeščanje delovnih mest na novo plačno lestvico in razmerja med njimi in minimalno plačo, pri čemer imajo spremembe na področju plač v javnem sektorju, neposreden učinek na vse javne uslužbenke in njihove plače.

Na drugi strani vzpostavitev plačnega modela zasebnega sektorja na ravni države ali na ravni dejavnosti ne pomeni nujno neposrednega vpliva na plačo (vseh) zaposlenih, saj so kolektivne pogodbe širše ravni zgolj minimalni standard, od katerega lahko dejanske plače odstopajo navzgor. Ne glede na to pa razkorak

med najnižjimi plačami po kolektivnih pogodbah dejavnosti, kjer danes minimalna plača sega do VI. ali celo VII. tarifnega razreda, kaže na to, da bi bistven dvig najnižjih osnovnih plač z začetkom na ravni minimalne plače, do določene mere vseeno vplival na dejanske plače številnih zaposlenih v zasebnem sektorju.

Pri iskanju rešitev se bo potrebno izogniti številnim oviram, zlasti zagotoviti, da se ustrezno upoštevajo nekatere pravice, ki so jih zaposleni tekom obdobja svoje delovne aktivnosti že pridobili (npr. napredovanja, dodatek za delovno dobo), da ne pride do zmanjšanja plač posameznim skupinam zaposlenih in da bo v bodoče zagotovljeno usklajevanje (najnižjih) osnovnih plač in da bo o rešitvah dosežen tudi najširši možen konsenz. Morda bi bilo rešitve mogoče iskati tudi v ohranjanju dveh vzporednih sistemov, pri čemer bi se posamezni delavec lahko glede na svoje osebne okoliščine odločil, da bodisi preide na nov plačni sistem, ali pa ostane v obstoječem plačnem sistemu.

Prav vprašanje usklajevanja plač bo eno ključnih vprašanj pri dogovarjanju o kakršnih koli korenitejših spremembah sistema plač tako v zasebnem, kot tudi v javnem sektorju. Ponovno zanemarjanje usklajevanja plač bi namreč ponovno vodilo v razpiranje škarij med rastjo minimalne plače in ostalih plač, kar bi zopet vodilo v uravnilovko. Izkušnje, zlasti v javnem sektorju, nas učijo, da je prav zanemarjanje usklajevanja plač povzročilo pritiske na druge načine zviševanja plač in posledično parcialne dogovore, ki so vodili v plačna nesorazmerja, ki so še danes eno od torišč pogajanj med vlado in sindikati javnega sektorja. Ob tem velja poudariti, da avtomatizem usklajevanja plač ne bi smel nadomestiti pogajanj o usklajevanju plač, ki bi zavoljo upoštevanja spremenljivih makro in mikroekonomskih okoliščin ter razmer na trgu dela morala redno potekati. Bi pa veljalo razmisliti o varovalki, ki bi zagotavljala določeno raven uskladitve, ne glede na to, ali bi bil dogovor dosežen ali ne, odvisna pa bi bila lahko bodisi od inflacije, rasti minimalne plače, zaposlenosti, gospodarske rasti, kakšnega drugega kriterija, ki bi ga kot primerneга ocenili socialni partnerji ali od kombinacije različnih kriterijev.

Morda najpomembnejši izziv pa bo že samo iskanje konsenza o ponovni sklenitvi splošne kolektivne pogodbe. Delodajalci so dosedanje pozive sindikalnih central vztrajno zavračali, a brez sklenitve le-te bi tudi ob morebitnih spremembah v vseh kolektivnih pogodbah dejavnosti zasebnega sektorja brez pokritja ostal nezanemarljiv delež zaposlenih v zasebnem sektorju.

3.2. Elementi plače, ki izvirajo iz senioritete

Tako v javnem, kot tudi v zasebnem sektorju predvsem delodajalska stran kot potencialno možnost za ublažitev finančnih posledic dviga osnovnih plač izpostavlja zmanjševanje elementov senioritete v plačnem sistemu. S tem so ponavadi mišljeni predvsem tisti elementi plače, ki temeljijo predvsem ali izključno na izpolnjeni delovni dobi delavcev. Zmanjševanje vpliva senioritete na plačo se pogosto omenja tudi v povezavi z večjimi možnostmi za privabljanje mlajših kadrov v delovne kolektive, in sicer z zmanjševanjem razlik v plačah starejših in mlajših delavcev.

V javnem sektorju je elementov senioritete in nagrajevanja zvestobe delodajalcu sicer več, v smislu plačnega sistema predvsem dodatek za delovno dobo, za določene (ne pa vse) skupine zaposlenih tudi dodatek za stalnost in pa napredovanje v višji naziv ali/in napredovanje v višji plačni razred. Slednje je pogosto kritizirano tudi zato, ker v pomembnem delu javnega sektorja v praksi napredovanje poteka dejansko skoraj avtomatično, čeprav bi izpolnjevanje pogojev za napredovanje moralo temeljiti na ocenah delovne uspešnosti in bi torej moralo predstavljati element variabilnega nagrajevanja. Omeniti je potrebno tudi vertikalno (karierno) napredovanje na višje vrednotena delovna mesta, pri čemer so možnosti le-tega različne po dejavnostih.

Na drugi strani v zasebnem sektorju vsaj na ravni kolektivnih pogodb dejavnosti praktično ni drugega elementa senioritete kot dodatek za delovno dobo, morebitni sistemi nagrajevanj pa so praviloma predmet urejanja na ravni delodajalca. Ob tem velja poudariti, da Zakon o delovnih razmerjih ne opredeljuje podrobneje dodatka za delovno dobo, niti po vsebini, niti po višini (slednjo zgolj v prehodni določbi), in da so številne kolektivne pogodbe sčasoma prešle iz dodatka na skupno delovno dobo na delovno dobo pri zadnjem delodajalcu in tako dejansko nagrajujejo zvestobo delodajalcu in delovne izkušnje, ki jih delavec pridobiva pri svojem (zadnjem) delodajalcu. Prav tako višina dodatka za delovno dobo ni v vseh dejavnostih enaka. Ob odsotnosti na ravni delodajalca dogovorjenega in delujočega sistema kariernega napredovanja, ki se lahko odraža tudi v potencialno višjem plačilu, je torej dodatek za delovno dobo edini mehanizem, ki nagrajuje delovne izkušnje, ki jih delavec pridobiva z delovno dobo, zlasti za delavce z daljšo delovno dobo pa v tem trenutku predstavlja tudi pomemben del plače.

V javnem sektorju je zaradi že omenjenih večih elementov senioritete situacija nekoliko drugačna, velja pa izpostaviti dejstvo, da se pri dodatku za delovno dobo

v javnem sektorju upošteva delovna doba v javnem sektorju (lahko pri različnih delodajalcih), dodatek pa je v primerjavi z marsikatero kolektivno pogodbo zasebnega sektorja nižji, saj znaša 0,33 % za vsako izpolnjeno leto delovne dobe. Na drugi strani pa je v javnem sektorju vzpostavljen sistem napredovanja, in sicer je na vseh delovnih mestih v javnem sektorju mogoče napredovanje v višji plačni razred, v nekaterih dejavnostih in na nekaterih delovnih mestih pa tudi napredovanje v višji naziv. Na delovnih mestih, kjer je mogoče zgolj napredovanje v višji plačni razred, to pomeni možnost napredovanja za največ 10 plačnih razredov, kar pomeni za cca. 47 % višjo plačo, na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovati v višji naziv, pa na posameznih delovnih mestih tudi več kot 10 plačnih razredov⁸, kar pomeni še večjo razliko. Ob dodatnem upoštevanju dodatka za delovno dobo in dodatka za stalnost pri javnih uslužbencih, ki le-tega prejemajo, so % lahko tudi bistveno višji.

Glede na različno situacijo so različni tudi predlogi delodajalske strani za zmanjšanje senioritete, in sicer gredo v zasebnem sektorju predvsem v smeri povišanja osnovnih plač na račun bistvenega zmanjšanja dodatka za delovno dobo na zgolj simbolično vrednost in razmisleke o tem, kako upoštevati že dosežen del plače iz naslova dodatka za delovno dobo. Podoben pristop je bil leta 2008 uporabljen tudi v javnem sektorju ob prehodu na nov plačni sistem, ko so se osnovne plače na eni strani povišale zaradi vključitve dodatkov za stalne pogoje dela v osnovne plače in na drugi strani zaradi zmanjšanja dodatka za delovno dobo iz 0,5 % na 0,33 % za vsako leto delovne dobe v javnem sektorju. Prehod na nov plačni sistem je tedaj vključeval tudi institut varovane plače za (sicer redke) javne uslužbenke, ki bi zaradi prehoda na nov plačni sistem prejemali nižjo plačo⁹.

V javnem sektorju gredo vladna izhodišča tokrat bolj v smeri zmanjšanje razponov med plačnimi razredi (in s tem znižanje najvišjega možnega povišanja plače iz naslova napredovanja) ter s spremembami na področju napredovanj v višji plačni razred, ki naj bi omogočale hitrejša napredovanja na začetku delovne kariere. Opozoriti velja, da pogoji za napredovanje v višji plačni razred to omogočajo že danes, saj so na začetku kariere lažji. Drži pa, da v primeru zelo velikega deleža odličnih ocen, kar je posledica ocenjevanja nadrejenih, razlik v praksi ni.

⁸ Npr. na delovnem mestu »Učitelj« v trenutku pisanja tega prispevka 16 PR od izhodiščnega 32 PR do 48 PR v najvišjem nazivu »Učitelj višji svetnik«.

⁹ Ta je bil sicer v času varčevalnih ukrepov ukinjen, kar je marsikomu znižalo plačo, sedaj pa se ga ponovno omenja v kontekstu iskanja rešitev za novi sistem.

3.3. Deficitarnost

Pridobivanje novih, mlajših ter ustrezno usposobljenih delavcev je tudi sicer trenutno eden ključnih aktualnih izzivov na trgu delovne sile. V zasebnem sektorju se že danes delodajalci soočajo s situacijo, ko morajo novim sodelavcem, ki jih zaposlujejo, ponuditi višje plače, ki v praksi neredko presegajo plače že dlje časa zaposlenih, izkušenih delavcev, ki morda nato nove sodelavce celo uvajajo v delo. To pri že zaposlenih delavcih povzroča veliko nezadovoljstva, demotiviranost in občutek razvrednotenja njihovega vložka v dosedanje delo pri delodajalcu.

Na drugi strani v javnem sektorju predlogi za počasnejše napredovanje po manjših korakih (največ en namesto dveh PR naenkrat, pri čemer bi bil 1 PR vreden 3 % namesto 4 %), kljub morebitni hitrejši dinamiki na začetku kariere (trenutno je mogoče napredovati na vsaka 3 leta) najbrž ne bo predstavljalo pomembnejšega vzvoda za privabljanje mladih, usposobljenih kadrov v javni sektor, saj karierni razvoj ne bo bistveno bolj privlačen v primerjavi z obstoječim sistemom. Prav tako ni pričakovati, da bi mlade strokovnjake lažje pritegnili v zaposlitev v javnem sektorju z ugodnejšim uvrščanjem v plačne razrede ob zaposlitvi, saj predlagana ureditev razen administrativnih razbremenitev ni bistveno drugačna od obstoječe, prav tako pa je težko oceniti množičnost uporabe tega instituta, saj bi bolj množična uporaba tega instituta povzročila že prej omenjeno nezadovoljstvo med obstoječimi zaposlenimi, ki so se morali dokazati z delom, da so si preko napredovanja pridobili višje plačne razrede.

Dodaten predlog, ki se pojavlja v vlogi privabljanja zlasti deficitarnih kadrov, je dodatek za deficitarnost, ki pa prav tako prinaša številne nejasnosti. Poleg tega, da konkretnih predlogov glede višine dodatka ni, ni jasno niti to, kako naj bi bil tak dodatek opredeljen po vsebini in kateri kriteriji se upoštevajo pri presoji deficitarnosti. Navedeno je ključno, saj utegne nagrajevanje iz naslova deficitarnosti zgolj novo zaposlenih delavcev odganjati že zaposlene delavce z deficitarnih področij, ki takšnega dodatka ne bi prejeli. Zastavlja se tudi vprašanje, ali naj bo tak dodatek (če bo uveden) trajen, ali začasen in kakšni naj bodo kriteriji za dodeljevanje tega dodatka, da bodo dosegli svoj cilj. Deficitarnost je namreč lahko posledica pomanjkanja ustrezne delovne sile na območju celotne države (ali celo globalno), lahko se pojavlja zaradi lokalnih specifik (oddaljenost, manj razvita področja), lahko je posledica nizkega družbenega ugleda, ki ga uživa delodajalec ali pa je posledica pogojev dela v posameznih dejavnosti ali pri delodajalcu, npr. velikega deleža manj ugodnega delovnega časa.

Dejstvo je, da obstajajo delovna mesta, na katerih javni sektor najverjetneje nikoli ne bo povsem konkurenčen s plačami, ki jih zaposleni na primerljivih delovnih mestih lahko dosežejo v zasebnem sektorju (npr. na področju informatike, tudi raziskovanja, pri vodstvenih delovnih mestih...). Možnost izjem predstavlja tveganje razkroja sistema plač, saj obstaja realna možnost, da izjeme postanejo pravilo.

Upoštevanje navedeno se postavlja vprašanje, ali so spodbude na področju plač edini ali najbolj primerni ukrepi za naslavljanje problematike deficitarnosti in ali ne bi veljalo razmisliti o kakšnih drugih ukrepih, zaradi katerih bi se delavci odločali za zaposlitev pri posameznem delodajalcu, v določeni dejavnosti ali na določenem območju, ki ima težave pri pridobivanju kadra. Ti ukrepi bi lahko šli v smeri ugodnejših prilagoditev delovnega časa, reševanja stanovanjske problematike, ukrepov za lažje usklajevanje družinskega in poklicnega življenja (npr. glede varstva otrok, možnosti dela na domu, kjer je to mogoče) in podobno. Navedeno velja tako za zasebni, kot tudi za javni sektor, pri čemer je pri slednjem potrebno upoštevati, da bi morali imeti takšni ukrepi tudi ustrezne pravne podlage, da ni prekršeno načelo prepovedi zagotavljanja pravic, ki nimajo podlage v zakonu ali kolektivni pogodbi.

3.4. Primerljivost med dejavnostmi in delovnimi mesti

V zasebnem sektorju lahko pri določanju najnižjih osnovnih plač, ostalih elementov plače in drugih pravic, govorimo zgolj o minimalnih standardih, pri čemer so le-ti lahko od dejavnosti do dejavnosti različni, upoštevanje različne kazalce uspešnosti delodajalcev v dejavnosti in druge okoliščine, ki vplivajo na raven dogovorjenih pravic. Posledično so lahko različna tudi gibanja minimalnih standardov, pa tudi dejanskih plač, tako med delodajalci znotraj iste dejavnosti, kot tudi med različnimi dejavnostmi. Kljub temu, da je mogoče vleči določene vzporednice med dejavnostmi in da spremembe v ravni plač v eni dejavnosti lahko vplivajo tudi na spremembe ravni plač v drugih, bolj ali manj primerljivih dejavnostih, je v zasebnem sektorju o primerljivosti plač med posameznimi dejavnostmi težko govoriti. Posledice morebitnih večjih razlik se v zasebnem sektorju, ki temelji na tržnih načelih, lahko odrazijo v tem, da delavci spremenijo delodajalca in gredo tja, kjer so pogoji dela, vključno s plačilom za delo boljši.

V javnem sektorju je situacija drugačna, saj delovanje delodajalcev v javnem sektorju ni podvrženo cilju ustvarjanja dobička, poleg tega gre za delodajalce,

ki izvajajo javne storitve, ki ne temeljijo na konkurenčnosti, ki so bodisi posredno ali pa neposredno praviloma pretežno financirane iz javnih sredstev in kjer neredko niti ni drugih izvajalcev, ki bi te storitve lahko izvedli. Posledično ni videti posebej utemeljenih razlogov za to, da bi se plače po posameznih delih javnega sektorja gibale bistveno drugače kot v drugih delih javnega sektorja, kljub temu pa praksa kaže, da so gibanja plač med posameznimi dejavnostmi javnega sektorja bistveno različna, kar predstavlja enega večjih problemov sistema plač v javnem sektorju. Ne glede na to, ali v javnem sektorju obstajajo bolj ali manj formalizirana razmerja med posameznimi delovnimi mesti različnih dejavnosti, je dejstvo, da se primerjavam med njimi ni mogoče izogniti. Trdim tudi, da je prav (osnovna) plača tisti skupni imenovalac, preko katerega je mogoče primerjati zahtevnost vsebinsko sicer povsem neprimerljivih delovnih mest. Problem, ki je bil v tem prispevku že omenjen, je to, da ne obstaja kvantificirana metodologija za vrednotenje delovnih mest, ki bi nabor objektivnih kvalitativnih kriterijev tudi ustrezno ovrednotila in določila ustrezne uteži posameznim kriterijem, kar bi omogočalo bolj objektivno primerjavo zahtevnosti delovnih mest.

Delovna mesta so bila leta 2008 uvrščena v plačne razrede s kolektivnimi pogodbami neposredno s pogajanjem in na podlagi širokega konsenza med vlado in sindikati javnega sektorja. S tem so bila določena razmerja med delovnimi mesti različnih dejavnosti, ki pa so se kasneje večkrat spreminjala. Razlogi za to so številni. Na eni strani je prihajalo do povsem interesnih pritiskov posameznih poklicnih skupin, ki so s parcialnimi dogovori dosegle boljše vrednotenje določenih delovnih mest, kar je sprožalo in še vedno sproža nadaljnje pritiske ostalih sindikatov, da se razmerja ponovno vzpostavijo in se torej povišajo tudi ostale plače. Gre za nekakšen mehanizem, ki vztrajno teži k uravnoteženju. Če bi vlade ustrezno upravljale s sistemom plač v javnem sektorju in izvajale popravke z upoštevanjem posledic, ki jih ti popravki prinašajo in bi se sprememb lotevale celovito in ne parcialno, do rušenja razmerij ne bi prihajalo, sistem pa bi bil tudi javnofinančno bolj predvidljiv. Žal praksa kaže drugačno postopanje, posledično pa so javnofinančne posledice vsakokratnega ponovnega vzpostavljanja razmerij izjemno zahtevne.

Spreminjanje razmerij pri vrednotenju delovnih mest pa ni edini razlog za različna gibanja plač med dejavnostmi javnega sektorja, saj vrsta elementov plačnega sistema vodi v takšne razlike. Eden takšnih elementov so različni sistemi napredovanja in njihovo izvajanje, in sicer tako pri napredovanju v višji plačni razred, kot zlasti tudi pri napredovanju v višji naziv. Različne prakse pri ocenjevanju

za potrebe napredovanja lahko vplivajo na različno dinamiko napredovanja v višji plačni razred, pri napredovanju v višji naziv pa so razlike še bistveno bolj kompleksne. Tako vse dejavnosti niti nimajo uvedenega sistema napredovanja v nazive, prav tako pa so razlike med dejavnostmi, ki takšen sistem imajo, saj so različni razponi plačnih razredov med posameznimi nazivi, različni pa so tudi pogoji za pridobitev višjega naziva in s tem povezana prehodnost med nazivi. MJU je v svoji analizi možnosti kariernega napredovanja javnih uslužbencev ugotovilo, da imajo javni uslužbenci na delovnih mestih, na katerih je mogoče napredovati v višji naziv, precej večje možnosti za hitrejše pridobivanje višjih plačnih razredov. Na slednje vpliva tudi struktura delovnih mest v posamezni dejavnosti in nabor le-teh, saj lahko v sistemu z bolj razvejano strukturo delovnih mest s spreminjanjem delovnih mest in prehajanjem med njimi posamezen javni uslužbenec prav tako relativno hitro lahko dosega višje plačne razrede.

Nadaljnji razlogi za različno gibanje so različne možnosti variabilnega nagrajevanja, zlasti delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, ki lahko posamezniku prinese znaten del plače, možnosti za pridobivanje tega elementa plače pa so dokaj različne, prav tako so različne možnosti tudi glede pridobivanja delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Nenazadnje je razlog za različno gibanje plač med dejavnostmi lahko tudi posledica različnega izvajanja predpisov s področja plač v javnem sektorju in pa uvajanje elementov plač v področno zakonodajo, kljub temu, da bi bilo njihovo mest v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju. Gre za nesistemske urejanje, ki tudi zmanjšuje transparentnost celotnega sistema, zato bi bilo potrebno takšne prakse opustiti.

Primerljivost med posameznimi dejavnostmi naj bi bila po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju zagotovljena preko vrednotenja tako imenovanih orientacijskih delovnih mest, ki se za razliko od ostalih delovnih mest uvrščajo v plačne razrede s Kolektivno pogodbo za javni sektor in ne s kolektivnimi pogodbami dejavnosti. Orientacijska delovna mesta in nazivi naj bi predstavljali nekakšna sidra, torej nekakšna najbolj tipična delovna mesta po posameznih dejavnostih, katerih vrednotenje naj bi služilo kot usmeritev za uvrščanje ostalih delovnih mest v dejavnosti, v kateri je takšno delovno mesto tipično prisotno. Žal se je v praksi namen orientacijskih delovnih mest in nazivov razvedenel, kar je deloma povezano tudi s tem, da vloga teh delovnih mest v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju pravzaprav ni jasno definirana. V praksi tako ta delovna mesta v številnih dejavnostih dejansko niso več tipična delovna mesta, temveč so neredko najnižje

vrednotena delovna mesta ali pa delovna mesta, na katerih dejansko sploh ni več praktično nobenega zaposlenega.

Ker primerjav med dejavnostmi po mojem prepričanju ne bi bilo modro prepustiti arbitrarni in stihijski presoji vsakokratnih deležnikov v pogajanjih med vlado in sindikati javnega sektorja, bi bilo smiselno opredeliti drugačen mehanizem primerljivosti. To bi bila lahko po svoji vsebini, namenu in vlogi bolj jasno opredeljena orientacijska delovna mesta, pri čemer bi bilo smiselno preveriti tudi ustreznost njihovega nabora, zlasti v smislu reprezentiranosti posameznih dejavnosti in tarifnih razredov, v bolj heterogenih dejavnostih tudi posameznih poklicnih skupin. To bi bilo mogoče kombinirati tudi z razmerji med povprečnimi plačami po posameznih plačnih skupinah ali podskupinah in po tarifnih razredih, po možnosti ustrezno korigiranimi glede na distribucijo plač znotraj primerljivih skupin.

Ne glede na navedeno pa bi bilo potrebno na primerljive temelje postaviti ne le osnovne plače po posameznih dejavnostih, temveč tudi ostale elemente plač, ki danes povzročajo različno gibanje plač po različnih dejavnostih. Brez sprememb na tem področju bodo razlike ne le ostajale in se celo povečevale, temveč bo tudi odprava plačnih nesorazmerij vedno bolj kompleksna. To se kaže tudi v praksi v pogajanjih o odpravi plačnih nesorazmerij, kjer so nesorazmerja razumljena zelo različno, hkrati pa nesorazmerij, do katerih prihaja v eni dejavnosti npr. zaradi delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, ni mogoče odpravljati z dvigom izhodiščnega plačnega razreda v neki drugi dejavnosti, saj gre za različne elemente plače s povsem različno vsebino in namenom.

4. ZAKLJUČEK

Izzivov sistema plač v javnem in zasebnem sektorju, tako skupnih, kot tudi različnih, je zagotovo še cela vrsta. Eden od takšnih, ki bi si zaslužil podrobnejšo analizo, je zagotovo sistem variabilnega nagrajevanja, vendar obseg tega prispevka žal onemogoča analizo tako kompleksnega in v praksi, zlasti v zasebnem sektorju zelo heterogeno urejenega instituta. Zanimiv je zato, ker veliko vlogo pri njem igrajo nadrejeni – ocenjevalci in ker bi morale biti za njegovo učinkovitost v praksi izpolnjene številne predpostavke, ki so dejansko redko izpolnjene v javnem sektorju. Za javni sektor je značilno tudi to, da so bili variabilni elementi plače (redna delovna uspešnost, delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega

dela, napredovanje v višji plačni razred) v času gospodarske krize za več let ukinjeni ali omejeni¹⁰, zato se v praksi niso razvili tako, kot so bili načrtovani ob prehodu na nov plačni sistem. Posledica zamrznitve se je pokazala v iskanju drugih načinov poviševanja plač, kar je še dodatno spodbujala odsotnost usklajevanja vrednosti plačnih razredov. Rezultat tega se danes kaže kot vzrok številnih, predhodno opisanih izzivov plačnega sistema.

Tako plačni sistem v javnem sektorju, kot tudi plačni sistem v zasebnem sektorju, ki v neki krovni obliki trenutno sploh ne obstaja, bi zavaljo velikih izzivov na področju plač, ki jih še potencirajo razmere na trgu dela, nujno potrebovala prenovo in širši dogovor o rešitvah, ki bi te izzive naslovile. V ta namen bi bilo koristno obnoviti opuščeno prakso strateškega dogovarjanja o politiki plač kot usmeritev za snovanje konkretnjših rešitev znotraj plačnih sistemov. Glede na to, da so številni, predvsem pa najzahtevnejši izzivi skupni obema sektorjema, bi bilo smotno tudi učiti se iz dobrih praks ali napak in slabosti bodisi pri izvajanju, bodisi pri dogovarjanju o rešitvah na področju plač v enem ali drugem sektorju.

Ne glede na to, kakšne bodo spremembe plačnih sistemov, pa jih bo potrebno upravljati, torej se z njimi aktivno ukvarjati in jih v dialogu ažurno prilagajati, saj se bodo v nasprotnem primeru, če bodo sistemi prepuščeni samim sebi, kaj kmalu zopet pojavile težave.

LITERATURA IN VIRI

- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (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 in 139/22).
- Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94, 36/96, 20/97 – ZDPra, 39/99 – ZMPUPR, 86/99 – odl. US, 98/99 – ZZdrS in 56/02 – ZSPJS).

¹⁰ Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 46/13 – ZSPJS-R), Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 90/15 in 3/22 – ZDeb), Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2017 in drugih ukrepih v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 88/16 in 3/22 – ZDeb), Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2020 in 2021 ter izredni uskladitvi pokojnin (Uradni list RS, št. 75/19 in 139/20).

- Kolektivna pogodba za zdravnike in zobozdravnike (Uradni list RS, št. 14/94, 15/94, 18/94 – ZRPJZ, 22/96, 23/96 – popr., 39/98, 46/98 – popr., 39/99 – ZMPUPR, 97/00, 43/06 – ZKoliP, 60/08, 5/12, 40/12, 46/13, 16/17, 80/18, 160/20, 88/21 in 136/22).
- Kolektivna pogodba za poklicne novinarje (Uradni list RS, št. 31/91-I, 43/06 – ZKoliP, 61/08, 28/14, 72/18, 3/19, 81/19 – popr., 101/20 in 94/21).
- Kolektivna pogodba za kovinsko industrijo (Uradni list RS, št. 6/15, 6/17, 66/17, 82/18, 15/22 in 79/22).
- Kolektivna pogodba za kovinsko industrijo Slovenije (Uradni list RS, št. 108/05, 43/06 – ZKoliP, 97/06, 114/06 – ZUE, 90/07, 33/08, 70/08, 10/10, 84/11, 51/13 in 6/15).
- Kolektivna pogodba za papirno in papirno predelovalno dejavnost (Uradni list RS, št. 110/13, 52/16, 4/18, 2/19, 168/20, 5/22 in 156/22).
- Kolektivna pogodba celulozne, papirne in papirno predelovalne dejavnosti (Uradni list RS, št. 7/98, 39/99 – ZMPUPR, 78/00, 37/02, 33/04, 101/04, 126/04 – popr., 10/07, 86/07, 97/08 in 14/09).
- Kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti (Uradni list RS, št. 101/15, 80/17, 5/19, 81/19, 67/21, 6/22, 87/22 in 159/22).
- Kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti (Uradni list RS, št. 1/05, 100/05, 100/05, 43/06 – ZKoliP, 83/06, 71/07, 18/08, 76/08, 64/09, 62/11 in 75/13).
- Kolektivna pogodba grafične dejavnosti (Uradni list RS, št. 77/17, 84/18, 52/19, 175/20, 196/21, 70/22 in 159/22).
- Kolektivna pogodba grafične dejavnosti (Uradni list RS, št. 51/98, 39/99 – ZMPUPR, 64/01, 24/04, 103/04, 79/05, 43/06 – ZKoliP, 95/06, 10/07, 93/07, 35/08, 97/08 in 77/17).
- Kolektivna pogodba za dejavnost elektroindustrije (Uradni list RS, št. 108/05, 95/06, 82/07, 32/08, 70/08, 75/09, 10/10, 84/11, 104/11, 32/13, 26/15, 58/17, 84/18, 58/20, 49/22 in 4/23).
- Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine (Uradni list RS, št. 52/18 in 155/22).
- Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine Slovenije (Uradni list RS, št. 111/06, 127/06, 94/08, 10/09, 34/09, 30/11, 51/12, 47/13 in 105/13).
- Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2022 in 2023 (Uradni list RS, št. 136/22).
- Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 46/13 – ZSPJS-R).
- Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 90/15 in 3/22 – ZDeb).
- Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2020 in 2021 ter izredni uskladitvi pokojnin (Uradni list RS, št. 75/19 in 139/20).
- Slovenia – Review of the public sector salary system, OECD, 2011.
- Analize možnosti kariernega napredovanja javnih uslužbencev, Ministrstvo za javno upravo, 2019 <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrstva%2FMJU%2FPlacni-sistem%2FAnaliza-kariernega-napredovanja%2FAnaliza-kariernega-sistema-javnih-usluzbencev-2019.docx&wdOrigin=BROWSELINK>.
- Analiza plačnega sistema javnega sektorja, Ministrstvo za javno upravo, 2015, <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrs>

tva%2FMJU%2FPlacni-sistem%2FPogledi%2FAnalyze%2FAnaliza-placnega-sistema-javnega-sektorja-1.7.2015.doc&wdOrigin=BROWSELINK.

- Analiza – posledice uskladitve minimalne plače, Ministrstvo za javno upravo, 2013, <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrstva%2FMJU%2FPlacni-sistem%2FPogledi%2FAnalyze%2FAnaliza-posledic-uskladitve-minimalne-place-2011-2012-28.02.2013.doc&wdOrigin=BROWSELINK>.
- Počivavšek, J.K., Kakšna bo prihodnost plačnega sistema v javnem sektorju?, 2021, Delavci in delodajalci, 21(2/3), str. 199–220.

Challenges of the Public Wage System and Private Sector Wage System and Which of Them both Systems Have in Common?

Jakob Krištof Počivavšek*

Summary

The article presents reflections on the causes that have led to the need to update wage systems of the public and private sector and on fundamental challenges that arise from those causes, and which need to be addressed in collective bargaining and social dialogue. It describes the normative framework for the public wage system and the private sector wage system(s) with the short outline of the evolution of both systems. The main reasons for problems and challenges that demand an update of wage systems lie in phases of that evolution. The article further delves into the problematic ratio between the minimum wage and the (lowest) base wages, the question of addressing the challenge of deficiency of workers and the impact of seniority on the wages, which is often mentioned as supposedly distracting element that needs restructuring. Addressing the equality of wages that is being caused by the ratios between the minimum wage and the (lowest) base wages pose a fairly difficult challenge both financially and in substantive terms, as the financial consequences are expected to call for restructuring of wage elements. That might to some extent water down the effect of the increase of base wages on one hand, but would on the other hand demand very sensitive approach towards the employees that have already gained some rights. The same applies to the challenge of deficiency, that might lead to the situation where the newly employed would receive higher wages as workers with longer period of employment with particular employer, which might cause problems and disputes among the employees. Those questions are closely related to the changes in wage system elements that arise from one or another type of seniority. While seeking the best solutions, many different circumstances need to be considered in order to tackle the obstacles in the collective bargaining and to consider the acceptability of proposed solutions. Based on experiences with previous systems, the article underlines that even after a consensus is reached in the social dialogue over the appropriate changes, solutions agreed will need to be monitored and adapted, if necessary, in order to prevent the re-emergence of problems, that we are facing in the moment.

* Jakob Krištof Počivavšek, LL., President of the KSS PERGAM
jaka.pergam@siol.net