

Votlost sistema plač v javnem sektorju

Prof. dr. Miran Mihelčič, ekonomist

Ljudska govorica pravi, da se na politiko in nogomet spozna bolj ali manj vsakdo, na plače pa skoraj zanesljivo vsak od tistih, ki so si s svojim delom že služili kruh. Pa je res tako? Če ima o (ne)pravičnosti svoje plače res lahko vsakdo svoje mnenje, pa je nesporno, da se na sisteme plač dovolj spozna le malokdo.

Pri sistemih plač v združbah, kot so podjetja, zavodi, državni uradi in tako dalje, in zato tudi v javnem sektorju Slovenije gre namreč za tematiko, ki je predvsem v presečišču ne le prakse, ampak tudi teorije vsaj dveh znanosti: ekonomske in organizacijske. Svoj prispevek k razumevanju in vzpostavljanju sistemov plač lahko sicer ponudijo tudi pravniki, inženirji, sociologi, psihologi in drugi, vendar je vloga njihovih znanj manj pomembna. Vsaj na ravni države – in javni sektor je njen pomembni del – se v oblikovanje sistemov plač ali njenih sestavin, na primer minimalne plače, vključujejo tudi politiki na oblasti, delojemalci prek svojih sindikatov in delodajalci prek svojih združenj. Kadar je vpliv vseh teh treh velik, se oblikovanje sistemov plač iz strokovne vsebine kaj hitro spremeni v pogajalsko barantanje.

V večernem televizijskem dnevniku RTVS 14. julija 2023 smo lahko opazovali komentarje pogajalcev sindikalne in vladne strani o sistemu plač v javnem sektorju po dnevu enega od takih »barantanj«. Vsi od povabljenih pred TV-kamero so se brez izjeme skoraj navduševali ob etapnem dogovoru tega dne glede modela prevedbe stare plačne lestvice delovnih mest na novo. Zadovoljno so govorili o odpravi plačnih nesorazmerij, ki so jih sicer kot nenehno mantro izpostavljali vsaj že od konca poletja lani, sam dogovor tega dne pa so omenili kot ključni mejnik v nastajanju novega sistema plač. Opazno je bilo tudi zadovoljstvo, saj se očitno nobenemu od javnih uslužbencev plača naj ne bi znižala. O koristih prevedbe plačne lestvice za uporabnike storitev javnega sektorja pa ni bilo rečenega prav nič.

Pogajalce, ki so komentirali »ključni etapni dogovor«, kaže vsekakor dojemati kot poznavalce plač. Pri tem pa se je vendarle treba vprašati, koliko teh pogajalcev je med tistimi, ki so opravili katerega od izpitov iz predmetov, povezanih s strokovnimi dejstvi in resnicami o sistemu plač, ali vsaj prebrali katero od knjig o tej vsebini? Mirno lahko zapišem, da zelo malo. Še manj je med njimi tistih, ki so svoje znanje dokazali tudi z ustrežno diplomom ali magisterijem iz tega področja.

Sam sem prva strokovna spoznanja o tej tematiki dobil na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani od svojega univerzitetnega profesorja in mentorja prof. **Filipa Lipovca**, ki je pustil svoj pečat v obeh ključnih znanostih za oblikovanje sistemov plač: ekonomski in organizacijski. Še zdaj se živo spomnim izpita iz predmeta Analiza poslovanja pred skoraj 50 leti, ko sem moral predstaviti sestavine teh sistemov. Ob tem, ko sem brez problemov nanizal njihove strokovne sestavine, na primer opravila, naloge, njuno zahtevnost, stalni in spremenljivi del plače in tako dalje, se mi je zataknilo pri iskanju odgovora na vprašanje o še eni njihovi sestavini. Profesor je pričakoval odgovor »razpon v plačah«, saj je ta povezan s sprejemljivo neenakostjo, kulturo in razmerji moči v družbi. Ta »pozabljivost«, povezana s sestavino, ki je pri oblikovanju sistemov plač morda še najbolj politična, me je stala točko pri izpitni oceni.

Glede na to, da so sistemi plač zaradi vpliva na medsebojna razmerja med zaposlenci zelo pomembna, če že ne najbolj kritična organizacijska prvina (ne)uspešnosti (z)družb, je logično, da se v sistem oblikovanja plač v javnem sektorju vključuje država oziroma vsakokratna oblast. Slabo pa je, če se pri tem vključevanju pozablja na to, da morajo sistemi, ki jih vzpostavlja država, zagotavljati civilizacijsko rast in ustrežno blaginjo družbe. Če bi torej ta sistem plač izražal le razmerja moči in pritiskov vplivnih sodelujočih, na primer v obliki groženj z »delovanjem po predpisih« in stankami, ne bi pa prispeval k večji učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja, potem bi ti sodelujoči padli »na izpitu« iz družbene odgovornosti.

V nasprotju s pogajalskimi skupinami, ki so v jedru sedanjega dogajanja pri spreminjanju zdaj veljavnega »sistema« plač v javnem sektorju, bi morala v ospredje stopiti strokovna (spo)znanja s področja razvrščanja opravil (ang. job classification) in sistemov vrednotenja njihove zahtevnosti (ang. evaluation systems), kot v svoji direktivi ali smernici št. 2023/970 z dne 10. maja 2023 priporoča EU.

Neko staro reklo opredeli strah kot »nekaj, kar je znotraj votlo, zunaj ga pa nič ni«. Bojim se, da bo del tega rekla veljal tudi za načrtovani spremenjeni sistem plač v javnem sektorju, saj bomo sicer lahko ne le videli, ampak celo čutili njegovo zunanjo lupino, pričakovanih vsebinskih koristi, zlasti večje učinkovitosti javnega sektorja, pa od njega ne bo.

Krepak javni sektor naj bi državljanom namreč omogočil ne le solidarnostni odgovor na grožnjo tržnega organiziranja tistih dejavnosti, ki jih državljanji nujno potrebujemo, denimo zdravstva in šolstva, ampak ob izboljšani organizaciji večine enot javnega sektorja tudi večji obseg tistih storitev, ki izboljšujejo kakovost življenja državljanov in povečujejo občutek varnosti, na primer policije in javne uprave. Pri tem je treba težiti k presoji koristnosti in učinkovitosti vsake posamezne dejavnosti ločeno z vidika pričakovane koristi za celotno prebivalstvo (primerjaj: Mastnak, Mladina, 30. 6. 2023, str. 5). Naj tukaj kar mimogrede pristavim »svoj lonček« in dodam, da si odgovorni za nadzor kolesarskega, skiro in rolnarskega prometa, vsaj v Ljubljani, nikakor ne zaslužijo pozitivne ocene.

Vsak sistem plač, tudi ta za javni sektor kot celoto, pa lahko ponudi ustrezen odgovor takim zahtevam le, če pri njegovi vzpostavitvi upoštevamo najmanj dvoje: njegovo vključenost v motivacijski sistem in s tem v organizacijo (z)družbe in smiselno umestitev kategorije plač v uresničevanje naloge (z)družbe.

Sistem plač v vsaki združbi je vključen v sistem oblikovanja dohodkov iz dela. V Sloveniji bi ob tem sicer bolj v zasebnem kot javnem sektorju kazalo že enkrat uvesti nagrajevanje po prispevku minulega dela, delavsko solastništvo, na primer v obliki ESOP (ang. employees stock ownership plan) shem. Dohodki iz dela so skupaj še z nekaterimi sestavinami, kot so pogoji dela, možnost (so)odločanja in napredovanja, le del motivacijskega sistema kot enega od petih organizacijskih sistemov združbe. Vedeti je treba, da ima vsak od teh organizacijskih sistemov tudi priključke na druge organizacijske sisteme, na primer podatke (informacijski sistem) o tehnologiji (tehnični sistem) ustvarjanja proizvodov in storitev za izvajalce ter pravico (koordinacijski sistem) ocenjevati delo drugih (kadrovski sistem) in določati spodbude (motivacijski sistem).

Za uresničevanje svoje dejavnosti mora vsaka združba ob zagotovitvi drugih potrebnih zmogljivostih za svoje delovanje pri vzpostavljanju sistema plač tako najprej, prvič, določiti (tudi) vrste opravil, nujnih za zadovoljitev potreb svojih uporabnikov, in njihov časovni obseg ter, drugič, posledično število potrebnih zaposlencev za izvajanje teh opravil. Ob zaposlovanju iskanih nosilcev delovne sile se, tretjič, določi področje razpoložljive usposobljenosti (»kompetence«) teh nosilcev, torej vrsto opravil, ki so jih ti sposobni in pripravljeni izvajati. Sledi, četrtič, določitev delovnih nazivov (in ne delovnih mest!) nosilcev predvidenih delovnih nalog. Nato se, petič, spremlja sestava delovnih nalog, izvedenih iz opravil, in kakovost dela (učinkovitost, gospodarnost, natančnost) njihovega uresničevanja za vsakega nosilca, ki sta posledično, šestič, osnova nadomestilom za prispevek nosilca k dodani vrednosti, zlasti plači.

V praksi se vsebina, navedena v prejšnjem odstavku, pogosto nekoliko poenostavlja, vendar je za smiseln in učinkovit sistem plač nujno treba razlikovati med opravili (ang. jobs), nalogami (ang. tasks) in delovnimi mesti ali delovišči (ang. working posts/places), kjer zaposlenci naloge opravljajo. Treba pa se je zavedati, da zaposlenec lahko izvaja zahtevnostno zelo različno opravila v različnem časovnem obsegu ter deležu, zato naj bi sestava in kakovost opravljenih nalog odločilno, ne pa izključno, vplivala na njegovo plačo.

Zavedam se, da tematike urejanja in nagrajevanja dela ni moč dovolj dobro predstaviti v razmeroma kratkem sestavku, a upam, da je bralec dobil vtis o zelo zahtevni strokovni vsebini, ki jo morajo odgovorni deležniki pri izgrajevanju sistemov plač nujno obvladati. Pojasnim naj še, da se delovni nazivi sicer lahko prekrivajo s poimenovanji sedanjih delovnih mest, na primer sodelavec (I, II, III), specialist (I, II, III) ali svetovalec (I, II, III), a temelj za oblikovanje plače naj predstavlja opravljeno delo, ne pa že sam naziv oziroma razvrstitev na »delovno mesto«.

Zagotavljanje kakovostnih storitev

Združbe javnega sektorja naj bi skladno z že navedenim zagotavljale uporabnikom, od državljanov do različnih vrst združb, predvsem storitve glede na njihova pričakovanja. Kakovostne storitve želijo uporabniki imeti takrat, ko jih potrebujejo, zato ne marajo dolgih čakalnih vrst ali dolgega čakanja na odzive niti ob telefonskih klicih niti na same storitve. Želijo si prijaznega in ustrežljivega vedenja izvajalcev, ne pa podcenjevanja uporabniških pričakovanj do potrebnih ukrepov ali celo zanikanja pravice uporabnikov do potrebnega ukrepanja. Uporabniki bi morali imeti tudi vsaj nekaj vpliva na nagrajevanje enot nadpovprečnih izvajalcev in kaznovanje slabih izvajalcev javnih storitev.

Za uporabnike je nesprejemljivo, da se inšpektorati ali policisti na opozorila, kjer bi bilo nujno in koristno takojšnje ukrepanje, odzovejo s pojasnilom, da imajo svoj delovni raspored že določen, ali omalovažujejo problem, ki ga uporabnik čuti. Zamislimo si, da bi taka pojasnila ob požarih ali drugih nesrečah dajali gasilci!

Uporabniki od nosilcev informacijskega sistema E-uprave pričakujejo, da enkrat vneseni podatek stopi v vse potrebne zbirke podatkov, ne pa da podatek zaide v neki »blodnjak« in ne pripomore k razreševanju določenih problemov. Veseli bi bili tudi možnosti spremljanja poteka reševanja neke upravne ali sodne zadeve.

Seveda bi se morali uporabniki zavedati, da so število, sestava, usposobljenost ter učinkovitost zaposlencev na področjih javnega sektorja, na katerih pride do konkretnih stikov med uporabniki in izvajalci, zelo raznovrstni. Zato tudi ob tistih ustrezno usposobljenih predstojnikih, ki znajo in imajo možnost organizirati delo v skladu z zahtevami stroke, ni moč vedno pričakovati kakovostnih in pravočasnih storitev. Na določenih področjih objektivno primanjkuje denarja, ljudi in drugih zmogljivosti, pa so zato možnosti kakovostnega zadovoljevanja potreb uporabnikov zmanjšane.

Ministrstvo za javno upravo, ki je zadolženo za pripravo sprememb v enotnem sistemu plač v javnem sektorju, se najbrž zaveda vseh razlik in posebnosti glede nalog v posameznih delih javnega sektorja. Zato najbrž tudi zamisel o ločenih »plačnih stebrih«, ki pa mora ob enakem načinu določanja zahtevnosti opravil upoštevati osrednja motiva reform nagrajevanja. To sta obvladovanje zneska za plače javnih uslužbencev kot stalnega pogoja za makroekonomske stabilizacije, in usmerjenost k izboljšanju storitev javnega sektorja.

Naj zdaj ponudim razmišljanje, ki ob vseh omenjenih razlikah in posebnostih lahko pomaga odpraviti siceršnjo votlost sistema plač v javnem sektorju. Če odmislim plače oziroma nagrajevanje tistih zaposlencev v javnem sektorju, ki so izvoljeni ali imenovani, pa so zato lahko tudi odpoklicani in razrešeni, naj določanje plač kot ene od silnic motivacijskega sistema sledi naslednjim usmeritvam.

Najprej je treba odpraviti sedanje zakonsko razumevanje delovnega mesta kot temeljnega izhodišča za določanje plač posameznega javnega uslužbenca. Drugače povedano, zaposlenec naj ne bo več razporejen na »delovno mesto«, ki ga organizacijska znanost in stroka povezuje zgolj s prostorom opravljanja naloge, ampak v določen naziv, kot sem že navedel pri določanju zaporedja korakov v uresničevanju nalog združbe oziroma organizacijske enote javnega sektorja. S tem bi bila urejena pot za zakonsko umestitev opravil – in z njimi povezanih morebitnih normativov – kot logičnih sestavin nalog zaposlenca, neodvisnih od prostora, kjer delo poteka; same naloge pa so lahko opravljene dobro, povprečno ali slabo. Naj spomnim, da vse več službenega dela lahko zaposlenci tudi zaradi napredka tehnologije opravljajo kar doma.

Ravnateljstvo ali predstojništvo združbe ali organizacijske enote javnega sektorja sklene ali obnovi z zaposlencem, ki je sposoben izvajati opravila, potrebna za izvedbo nalog te združbe ali enote, delovno razmerje. Pri tem praviloma določi predvideno sestavo zahtevnostno različno ovrednotenih opravil, ki naj bi jih zaposlenec izvajal v nekem obdobju, in merila ugotavljanja njegove učinkovitosti oziroma uspešnosti. Taka sestava opravil je temeljna osnova za določitev njegove plače.

Glede na to je treba delo zaposlenca spremljati, torej beležiti dejanska opravila, in ob večjih odstopanjih od njihove predvidene sestave v daljšem, npr. trimesečnem ali polletnem, razdobju, na novo določiti (ustrezno) plačo. Beleženje opravljenega dela je ob objektivnosti, korektnosti in poštenosti ocenjevalcev, torej predstojnikov, eno od pogojev za dober sistem plač. Ne sme biti niti spremembe predvidene plače niti priznavanja odstopanj od predpostavljene normalne učinkovitosti ali uspešnosti, ki ni utemeljena z neko vrsto (overovljenega) zapisa o dejanski vsebini dela in njegovih učinkih. Nasprotniki takega pristopa k spremljanju deleža opravil se radi sklicujejo na to, da je to zamudno in preobsežno. Odgovorim naj jim z vprašanjem, s čim naj se utemeljujejo (mesečne) razlike v plačah, zlasti pa njihove spremembe, če ne na primernih zabeležkah z ocenami o vsebini opravljenega dela ali z drugimi zapisi.

Hkrati naj spomnim, da je že *Družbenemu dogovoru o skupnih osnovah za oblikovanje in delitev sredstev za osebne dohodke in skupno porabo* iz leta 1981 (glej: Knjižica Sindikati, št. 36, Delavska enotnost, 1981) sledila skrbna izdelava več strokovnih podlag, dokončanih leta 1984. Med enajstimi podlagami naj omenim le tri: skupna metodološka izhodišča za oblikovanje del in nalog, skupna metodološka izhodišča za ugotavljanje zahtevnosti del in nalog ter izhodišča za oblikovanje družbenega kataloga del in nalog. Sprašujem se, ali te strokovne podlage sodelujoči pri spreminjanju enotnega sistema plač sploh poznajo, saj upoštevajo jih očitno ne.

Učinkovitost, gospodarnost in kakovost učinkov dela

Druga silnica, zaradi katere zanemarjenosti tudi govorim o votlosti sistema plač v javnem sektorju, je povezana z (ne)ugotavljanjem kakovosti dela kot skupnemu poimenovanju za učinkovitost, gospodarnost in kakovost učinkov dela. Žal je treba ugotoviti, da smo ob zahtevah po razlikovanju dosežene ravni kakovosti dela pogosto soočeni tudi s prepričanjem večine zaposlencev in celo vodij njihovih sindikatov, da slabih javnih uslužbencev ni, so kvečjemu »povprečni«, večina, kar blizu 90 odstotkov, pa je ob očitno prenizkih merilih izjemno dobrih. V zadnjem letu smo bili tako lahko priča celo javni izjavi predstavnika enega od sindikatov javnega sektorja, po kateri je treba delo članov tega sindikata v vsakem primeru nagrajevati bolje, tiste, ki dobro delajo, pa še dodatno. Dejstvo je, da je kakovost dela v nekaterih delih javnega sektorja možno ugotavljati dokaj natančno, saj obstajajo normativi ali standardi, drugje okvirno in nekje le posredno. V zadnjih dveh primerih se pokaže pomen ter s tem razlikovanje med dobrimi in slabimi oziroma odločnimi in neodločnimi predstojniki.

Od ravnateljev in drugih predstojnikov namreč pričakujemo, da glede na svoje zadolžitve vedo, kaj morajo in kaj smejo zahtevati od svojih sodelavcev. Ob opredeljevanju teh zahtev se ponuja več možnosti, od delovnih nalogov prek formalnih pisnih dogovorov o pričakovanih učinkih (ang. performance agreements) do korektnih ustnih dogovorov. Dober in odločen predstojnik naj ne bi imel nikakršnih problemov pri ocenjevanju dela svojih sodelavcev ter bil vedno pripravljen razvrstiti njihovo kakovost dela od najboljše do najslabše. Seveda pa je nagrajevanje boljših, omejeno le na kakšen odstotek plače, bolj farsa kot resnična spodbuda.

Vse kaže, da imamo takih predstojnikov v našem javnem sektorju premalo, saj smo ob zahtevah po predstavitvi ocen za njihove sodelavce praviloma priča izogibanju oziroma zatekanju k uravnilovki po načelu »ne zameriti se nikomur«. Če nočemo, da so vsi ocenjeni in nagrajeni »enako dobro«, bi kazalo uveljaviti obvezno porazdelitev (distribucijo) zaposlencev glede na njihovo uspešnost.

Stroka vrednotenja dela je tudi mnenja, da h kakovosti sistema plač lahko največ pripomorejo tisti zaposlenci v javnem sektorju, ki so sposobni in hkrati resda tudi pogumni javno pokazati na razlike v učinkovitosti skoraj enako plačanih javnih uslužbencev na zdaj sicer enako poimenovanih »delovnih mestih« določenega plačnega razreda ter predlagati načine doseganja večje učinkovitosti. Takšno stanje je nepravilno do tistih, ki pri svojem delu dosegajo nadpovprečne učinke, saj jim zmanjšuje voljo do dobrega dela. Na drugi strani pa zlasti tisti predstojniki, ki imajo znanje in voljo, v danih razmerah pri svojem delu nimajo na razpolago zadostnih orodij za nujno razlikovanje (berite: nagrajevanje) med različno učinkovitimi sodelavci, na primer možnosti odpuščanja podpovprečnih zaposlencev.

Nujno sodelovanje stroke

Upošteva se, da naj bi bilo v prenovljeni sistem plač v javnem sektorju vključenih približno 225.000 zaposlencev, znesek plač za te zaposlence pa je bil leta 2022 enak kar 47 odstotkom zneska odhodkov državnega proračuna, se ob navedenem zastavlja vprašanje, kdo naj odloča o sistemu plač, tako pomembnem za družbeno blaginjo. Ob vedenju, da je stabilen sistem lahko le dobro zastavljen sistem, sem prepričan, da to ne smejo biti le predstavniki interesnih skupin, saj je za zagotavljanje trajnostne družbe na številnih, če že ne na vseh področjih še kako potrebno tudi vplivno sodelovanje stroke. Le tako se lahko izognemo nevarnim prazninam v njegovi zasnovi, ki lahko ta sistem plač, katerega stabilnost je za razpoloženje v družbi in njeno učinkovitost še kako pomembna, popolnoma izvotlijo in posledično tudi razvrednotijo. Tega pa si ne le ne želimo, ampak tudi ne smemo in moremo privoščiti.

Prof. dr. Miran Mihelčič, ekonomist